

Rivista N°: 2/2025
DATA PUBBLICAZIONE: 08/04/2025

AUTORE: Emanuele Rossi*

ENTI RELIGIOSI E ATTIVITÀ RELIGIOSE, TRA COSTITUZIONE E CODICE DEL TERZO SETTORE**

RELIGIOUS ENTITIES AND RELIGIOUS ACTIVITIES, BETWEEN THE CONSTITUTION AND THE THIRD SECTOR CODE

Sommario: 1. Religione ed enti religiosi: un tentativo di messa a fuoco del tema partendo dalla Costituzione. – 2. La qualificazione delle attività di religione e di culto e gli “enti religiosi civilmente riconosciuti”. – 3. Le “attività di interesse generale” del CTS e la religione (la grande assente?). – 4. L’attività religiosa “nascosta” nell’elenco dell’art. 5 CTS. – 5. L’attività religiosa come “attività diversa” – e quindi secondaria e strumentale – per un ente religioso? – 6. Le finalità religiose e la loro relazione con quelle “civiche, solidaristiche e di utilità sociale” richieste per gli ETS. – 7. Un possibile (e certamente non voluto) mutamento di prospettiva de iure condendo? – 8. Un caso di specie di ente religioso... con altra veste: l’AGESCI. – 9. Per concludere: la necessità di ripensare la relazione tra enti religiosi, attività religiosa e CTS, alla luce della Costituzione.

1. Religione ed enti religiosi: un tentativo di messa a fuoco del tema partendo dalla Costituzione.

La categoria degli enti religiosi, vista dall’angolo visuale dell’ordinamento statale italiano, ha vissuto diverse stagioni, perlopiù condizionate dalla sua connessione con le forme pattizie istituzionalizzate attraverso le intese tra confessioni religiose e Stato: tanto che per un lungo periodo di tempo la denominazione prevalente è stata quella di enti “ecclesiastici” o comunque “confessionali”. Anche la Costituzione, all’art. 20, fa riferimento al “carattere ecclesiastico” di un ente, con una formulazione che qualcuno ha interpretato come un’endiadi con la parte successiva della medesima disposizione (“e il fine di religione o di culto”). Ciò non ha riguardato, né riguarda, soltanto il versante della libertà associativa, ma ha evidenti

* Ordinario di diritto costituzionale e pubblico presso la Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa.

connessioni anche con la libertà religiosa, che potremmo dire “costretta” e limitata nel perimetro delle medesime confessioni religiose. I tempi tuttavia sono evoluti, anche sotto quest’aspetto, e le novelle legislative aprono spazi per un’interpretazione dell’art. 20 Cost. che ne valorizzi la natura aperta e la portata generale.

Come noto, il Codice del Terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, da ora in avanti: CTS) ha introdotto una specifica disciplina per gli “enti religiosi civilmente riconosciuti” (art. 4, comma 3, cui corrisponde identica previsione contenuta nell’art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 112/2017 sull’impresa sociale)¹. Tale definizione pone due problemi interpretativi almeno: da un lato, definire quali sono gli enti religiosi; dall’altro, comprendere cosa deve intendersi per “civilmente riconosciuti”.

Ma questo è solo un tema da affrontare, cui mi pare necessario aggiungere un altro: *quid iuris* per gli enti religiosi che non siano civilmente riconosciuti? A questi il CTS non fa cenno, ma nondimeno essi richiedono specifica attenzione, specie alla luce delle disposizioni costituzionali.

Si tratta di interrogativi che da sempre impegnano la dottrina ecclesiasticista, cui si deve la più ampia ed articolata riflessione su questi aspetti², ma che interessano anche il costituzionalista, per gli evidenti riflessi e connessioni con le disposizioni costituzionali relative – in particolare – ai principi fondamentali e alla garanzia del pluralismo ideologico e sociale, cui attengono la regolazione della libertà religiosa e la tutela del diritto di associazione. Si tratta peraltro di un tema assai complesso e difficilmente circoscrivibile.

Ad una prima impressione, e prescindendo per il momento dalle statuizioni del CTS, il termine di “ente religioso” può essere connesso al “fine di religione o di culto” di cui al richiamato art. 20 Cost.: formulazione nella quale l’accento è posto – come meglio si dirà – sulle *finalità*, ma ove sembra logico ritenere logico che un ente con *finalità di religione* sia senz’altro un ente *religioso* che, per perseguire quello scopo, svolgerà, almeno nella maggioranza dei casi, un’*attività* di carattere religioso³.

Analizzando dunque l’espressione “ente religioso” con un approccio meramente etimologico, e quindi libero – almeno per il momento – da concetti e qualifiche che si sono affermati

¹ Si tratta di un termine che, ancorché non inedito nelle disposizioni dell’ordinamento giuridico (cfr. A. PEREGO, *Gli «enti religiosi civilmente riconosciuti» nel codice del terzo settore. Prime considerazioni su una categoria soggettiva dai confini incerti*, in *Jus*, n. 3/2017, pp. 483 ss.; ID., *L’applicazione della Riforma del Terzo settore agli enti religiosi civilmente riconosciuti. Lo stato dell’arte*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2/2022, pp. 517 ss.), ha indotto la dottrina ecclesiasticista a ritenere che esso ponga nuovi “problemi qualificatori”: P. FLORIS, *Enti religiosi e lacune di normazione. Una proposta di disciplina*, in A. FUCCILLO – L. DECIMO (a cura di), *Gli enti religiosi tra diritto speciale, diritto comune e mercati*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, p. 474.

² V., fra i molti contributi, S. BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi in Italia*, Bologna, il Mulino, 1992; P. FLORIS, *L’ecclesiasticità degli enti. Standards normativi e modelli giurisprudenziali*, Torino, Giappichelli, 1997; A. FUCCILLO, *Le nuove frontiere dell’ecclesiasticità degli enti*, Napoli, Editoriale scientifica, 1999; A. MANTINEO, *Enti ecclesiastici ed enti non profit. Specialità e convergenze*, Torino, Giappichelli, 2001; A. PARISI, *Gli enti religiosi nella trasformazione dello Stato sociale*, Napoli, Esi, 2004.

³ Per M. RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Palermo, Torri del Vento, 2012, pp. 299-300, con l’art. 20 Cost. “la religione sembra dunque assumere rilievo costituzionale quale fattore antropologico, connotativo dell’essere umano”: il che impone un superamento delle connotazioni confessionali che ad esso si vorrebbero attribuire (G. D’ANGELO, *Sul significato e le implicazioni ecclesiasticistico-canonistiche del Codice del Terzo settore. Questioni problematiche e considerazioni prospettive a partire dalle prime riflessioni della dottrina*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3/2018, p. 661).

nella nostra storia ordinamentale⁴, si deve ritenere che essa sia riferibile a enti (e su questo possiamo dare per acquisito cosa si intende) le cui finalità o la cui attività possano definirsi come *religiose*⁵ (come, per fare un esempio banale, un ente culturale è un ente che ha finalità o svolge attività culturali; un ente sportivo è tale quando svolge attività sportive o ha finalità sportive, e così via)⁶. Fin qui non vi dovrebbe essere discussione di sorta, se all'espressione si deve attribuire il senso "fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse", come invita a fare l'art. 12 delle Preleggi. La difficoltà, piuttosto, sta nel definire e stabilire cosa significa "religione" e come l'attività che si riconnette a tale espressione possa individuarsi, qualificarsi e regolarsi. Impresa che esula dagli scopi e dalle pretese di questo scritto, per la sua evidente complessità ed anche per la generale insoddisfazione che traspare evidente da chi ha tentato di affrontare il tema⁷. Per dare un'idea di quanto il concetto di religione possa risultare – forse più di ogni altro – inafferrabile (e non soltanto per il giurista), basti segnalare come una ricerca sul tema⁸ abbia tentato di riferirlo al "background personale implicito che si rivela come uno spazio di credenze, fedi, tradizioni, etica, spiritualità, convinzioni

⁴ Conseguenza di un modo di essere dell'esperienza religiosa come necessariamente connessa ad una dimensione collettiva definita, e perlopiù incentrata su alcune grandi confessioni religiose: si che "essere religioso" non poteva che significare appartenere ad una di tali confessioni. Il mutamento di tale prospettiva nella vita sociale ha contribuito a rendere meno certa la connessione indicata, tanto che oggi si può ritenere che l'essere "religiosi" possa realizzarsi anche al di fuori dell'appartenenza a una (o comunque ad una "storica") confessione religiosa.

⁵ Fa riferimento all'attività concretamente svolta dall'ente la sentenza n. 467 del 1992 della Corte costituzionale, per la quale la natura e la caratteristica religiosa dell'organizzazione devono essere comprovate "alla stregua della reale natura dell'ente e dell'attività in concreto esercitata" (corsivo aggiunto). Distingue tra enti religiosi "per aspirazione" (quelli che perseguono un fine di religione o di culto) da quelli "per ispirazione" (vale a dire quelli che si ispirano ad uno specifico patrimonio etico-valoriale) A. PEREGO, *Enti religiosi, Terzo settore e categorie della soggettività tributaria*, in *Jus*, n. 3/2019, pp. 239 ss.: al di là della validità di tale distinzione, su cui si potrebbe ragionare, basti dire che in questa sede possiamo ritenere entrambe le categorie ricomprese in quanto si è detto nel testo.

⁶ Sottolineano la priorità della dimensione funzionale nell'identificazione di un ente religioso, tra gli altri, P. FLORIS, *L'ecclesiasticità degli enti*, cit., p. 9; F. VECCHI, *Note per un'interpretazione aggiornata della categoria giuridica "ente ecclesiastico" alla luce del d. leg. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore)*, in *Dir. e religioni*, n. 2/2021, p. 353. Per M. GORGONI, *Il Codice del Terzo settore tra luci ed ombre*, in ID. (cur.), *Il Codice del Terzo settore*, II ed., Pisa, Pacini Giuridica, 2021, p. 36, l'espressione "ente religioso" ha un valore semantico neutro, ed allude "ad ogni organismo a carattere religioso a prescindere dal collegamento con una confessione religiosa". Nel senso qui accolto di ente religioso v., tra gli altri, A. FUCCILLO, *Gli enti religiosi nel diritto ecclesiastico*, in A. FUCCILLO – L. DECIMO (a cura di), *Gli enti religiosi tra diritto speciale*, cit., p. 41, il quale individua una sorta di "ecclesiasticità funzionale" finalizzata "ad una generale tutela delle forme organizzative influenzate dal fattore religioso, del resto conforme ad una aggiornata lettura dell'art. 20 Cost., anche combinata con l'art. 19 Cost.". Per P. CONSORTI, *Le ragioni interculturali della soggettività giuridica. Fra religione e robot*, in A. FUCCILLO – L. DECIMO (a cura di), *Gli enti religiosi*, cit., p. 79, quella di "ente religioso" è una terminologia "atecnica", che va ricostruita considerando le finalità e le azioni degli enti stessi.

⁷ Si veda, ad esempio, P. PUOTI, *La definizione di "religione" tra dottrina, prassi convenzionale e giurisprudenza internazionale e interna*, in *I diritti dell'uomo*, n. 1/2021, pp. 257 ss. In precedenza v., sempre tra i molti, T. J. GUNN, *The Complexity of Religion and the Definition of "Religion" in International Law*, in *Harvard Human Rights Journal*, n. 16/2023, pp. 189 ss.

⁸ P. CONSORTI ed A., *The Meaning of 'Religion' in Multicultural Societies Law*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 39/2017, 1 ss. Osserva al riguardo P. CONSORTI, *Diritto e religione. Basi e prospettive*, II ed., Bari-Roma, Laterza, 2023, p. 10, come la "religione" abbia subito negli ultimi decenni una trasformazione relativamente ai modi tradizionali di appartenenze religiose ben delineate e delimitate, apparendo oggi come una sorta di "diffusa auto-trascendenza", la quale si esprime, nel senso "di essere portati oltre i confini del proprio sé, dell'essere affascinati da qualcosa che sta al di fuori di sé; un rilassamento o una liberazione dalla propria fissazione su se stessi" (H. JOAS, *Abbiamo bisogno della religione?*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2010, p. 11). Secondo S. PRISCO, *Laicità*, in S. CASSESE (cur.), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 2006, p. 3336, la libertà religiosa costituisce il "valore finale radicato nel patrimonio più intimo ed impenetrabile e perciò nella dignità di ciascuna persona".

sovrapposte, che è strettamente unito alla coscienza umana”. Quest’ultimo riferimento (alla coscienza individuale), unito a quello di dignità umana, fa comprendere come ogni tentativo di *actio finium regundorum* risulti, se non vano, perlomeno velleitario: come è evidente considerando che, in linea con quanto ritenuto sulla nozione di religione, si è proposto di riferire la libertà religiosa alle “diverse possibili espressioni della spiritualità personale, da quelle radicate in scelte di fede a quelle di carattere etico, fino a quelle originate da valori di stampo diverso, come la pace, la giustizia, la fraternità, la solidarietà e la salvaguardia dell’ambiente”⁹.

Considerata dunque la difficoltà e anche la inanità di ogni sforzo definitorio in materia, proviamo a rintracciare nella Costituzione qualche elemento che possa aiutare allo scopo. Questa, come noto, non definisce cosa si debba intendere per religione (e neppure per *confessione religiosa*, con tutti i problemi che ciò fa fatto sorgere¹⁰), ma ne sancisce la libertà all’art. 19, individuando tre ambiti di esplicazione: la professione (“tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa”); l’esercizio del culto (ovvero delle attività rituali); la propaganda¹¹. Si deve dunque ritenere che ciascuno di questi tre ambiti – anche singolarmente considerato – sia idoneo a qualificare come *religiosa* l’attività svolta: in altri termini, e per esempio, un’attività di *propaganda religiosa* deve ritenersi *attività religiosa*, anche se non accompagnata da attività di professione e/o di culto; così come un’attività *di culto* va considerata come *religiosa* anche se non preceduta o seguita da un’attività di propaganda, e così via. Anche perché, specie nella fase storica attuale, non tutte le “religioni” ritengono necessaria un’attività di propaganda, ed alcune possono altresì prescindere da esercizi di culto, almeno collettivi e tradizionalmente intesi.

Quanto vale per le *attività* deve ritenersi applicabile anche alle *finalità* religiose: anch’esse possono infatti riguardare la professione di una fede religiosa, ovvero il culto, ovvero ancora un intento propagandistico.

In base a tale sommaria distinzione, possiamo comprendere come siano possibili diverse combinazioni. Un ente potrebbe essere costituito per svolgere istituzionalmente delle *attività religiose* per *finalità religiose*: ad esempio la celebrazione di un rito religioso per finalità di culto. Così come potremmo immaginare un ente costituito per svolgere *attività non religiose* (con tutta la difficoltà di definire – come si è detto – cosa debba intendersi, per ogni persona e per ogni ente, un’attività religiosa o non religiosa) ma poste in essere sulla base di una *finalità religiosa*: ad esempio l’organizzazione di una scuola, di una mensa o di un emporio¹² da parte

⁹ P. CONSORTI, *Diritto e religione*, cit., p. 17. Sul punto, v. C. CARDIA, *Religione (libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto, Aggiornamento II*, Milano, Giuffrè, 1998, in particolare pp. 916 ss.

¹⁰ V., sul punto e tra i molti, A. ANGELUCCI, *Ancora sul concetto di confessione religiosa e alcune note sulla natura confessionale dell’islam*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/2019, pp. 21 ss.; A. MORELLI, *L’autonomia delle confessioni religiose tra legislazione e giurisdizione*, in *Consultaonline*, n. 3/2019, pp. 617 ss.; E. ROSSI, *Le “confessioni religiose” possono essere atee? Alcune considerazioni su un tema antico alla luce di vicende nuove*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 27/2014, pp. 1 ss.

¹¹ Ovvero “l’attività consistente nel portare a conoscenza di altri informazioni, saperi, conoscenze, ideali al fine di provocare una reazione di apprezzamento o di rigetto”: M. RICCA, *Commento all’art. 19*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 2006, p. 434. È evidente, ed anche corretto, che la Costituzione si riferisca alle “manifestazioni esterne della religiosità” (C. MIRABELLI, *Confessioni religiose*, in S. CASSESE (cur.), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2006, p. 1245).

¹² Con la difficoltà, anche in questo caso, di stabilire se tale attività non abbia carattere religioso. Ma su questo si tornerà.

di un'organizzazione che intenda in quel modo esercitare la propria professione religiosa. E potrebbero aversi *attività religiose* (ma) realizzate con *finalità non religiose*: ad esempio una celebrazione religiosa per finalità artistiche o di altro genere¹³.

2. La qualificazione delle attività di religione e di culto e gli “enti religiosi civilmente riconosciuti”.

Fin qui mi pare che il ragionamento sia semplice e condivisibile, e consenta, così impostato, di superare anche gli evidenti limiti della legislazione pattizia.

In primo luogo, la legge 20 maggio 1985, n. 222, riferita come noto alle relazioni tra lo Stato e la Chiesa cattolica (e con cui è stata data esecuzione al protocollo tra questi due enti), ha introdotto una disposizione (nell'art. 16) in forza della quale, “agli effetti delle leggi civili, si considerano comunque:

a) attività di religione o di culto quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana;

b) attività diverse da quelle di religione o di culto quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro”.

Disposizioni analoghe sono state inserite anche nelle leggi di recepimento delle diverse intese stipulate dallo Stato con altre confessioni religiose, con formulazioni talora identiche a quella con la Chiesa cattolica e talaltra leggermente diverse, ma che nell'economia di questo lavoro possiamo considerare unitariamente¹⁴.

Dunque, per le attività di assistenza e di beneficenza, di istruzione, educazione e cultura l'ordinamento nazionale riconosce che esse rientrano tra le esigenze religiose (altrimenti non sarebbero disciplinate all'interno della normativa pattizia con le confessioni religiose, com'è evidente), ma che agli *effetti civili* esse non sono considerate religiose. Al riguardo, deve osservarsi in primo luogo che la ripetizione della previsione normativa all'interno delle diverse intese, e in assenza di una norma analoga di diritto comune, è indice della volontà del legislatore di non considerare la disposizione della legge del 1984 come riferita a tutti gli enti religiosi, bensì soltanto a quelli delle specifiche confessioni cui si riferiscono le norme pattizie¹⁵. Tanto

¹³ In stretta logica, non dovrebbero essere considerati in questa classificazione gli enti “confessionali non religiosi”, ovvero quelle realtà che sono comunque legate ad una confessione religiosa ma che non svolgono un'attività religiosa (P. CONSORTI, *L'impatto del nuovo Codice del Terzo settore sulla disciplina degli “enti religiosi”*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 4/2018, p. 7): si tratta di una situazione che può considerarsi vicina a quella indicata nel testo come seconda, ma che se ne differenzia perché in questo caso la finalità è connessa all'“appartenenza” dell'ente a una confessione religiosa.

¹⁴ Una costante delle diverse intese è la definizione delle attività non religiose: ovvero “quelle di assistenza e/o beneficenza, istruzione, educazione e cultura, e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro”, mentre variano leggermente le definizioni relative alle attività religiose. Fa eccezione a tale schema l'intesa con le chiese rappresentate dalla Tavola valdese (ratificata con legge 11 agosto 1984, n. 449), che non riporta la disposizione contenuta nelle altre intese e si limita a definire norme per il riconoscimento della personalità giuridica degli enti ecclesiastici.

¹⁵ Anche perché se fosse una norma giuridica statale non pattizia a stabilire cosa sia religioso e cosa non lo sia si produrrebbe in modo evidente quanto sostenuto dall'on. Guerzoni nel dibattito parlamentare (v. nota

è vero che, nel corso del dibattito parlamentare relativo alla legge n. 222 del 1985, l'on. Franco Bassanini rilevò il contrasto della disposizione allora in discussione con l'art. 20 Cost., in quanto riferita soltanto agli enti cattolici e non a quelli di tutte le altre confessioni religiose¹⁶. E da qui anche la posizione nettamente contraria dell'on. Luciano Guerzoni¹⁷, che propose una pregiudiziale di costituzionalità in sede di dibattito parlamentare, rilevando che la proposta di legge in discussione avrebbe introdotto "limitazioni all'eguale libertà dei culti", con una "previdenza illegittima nel diritto interno, anche se pattizamente convenuta", perché con essa si sarebbe creata una interferenza nell'organizzazione interna della Chiesa cattolica. In tali norme, infatti, secondo Guerzoni, "si arriva alla configurazione di un privilegio odioso, di una vera e propria discriminazione verso la Chiesa cattolica rispetto alle altre confessioni religiose, di un'insanabile lesione dell'autonomia primaria ad essa costituzionalmente riconosciuta" (la discriminazione in questione è stata poi superata, almeno parzialmente, con l'entrata in vigore delle leggi di recepimento delle diverse intese).

Ma anche tralasciando la differenza tra confessioni con intesa e le altre, la disposizione in questione non può essere considerata come norma generale atta ad escludere la qualifica di "religiose" ad alcune attività, né tantomeno a qualificare come non religioso un ente che svolga delle attività che la medesima norma qualifica come non religiose¹⁸. E questo sia in quanto le diverse leggi specificano che ciò vale ai soli effetti civili, sia in quanto per essere ente religioso, nei termini di cui sopra si è detto, può essere sufficiente che il *fine istituzionale* sia religioso, ancorché non lo siano le attività svolte.

Detto questo, che mi pare essere l'argomento fondamentale, si potrebbe poi discutere del contenuto della distinzione operata dalla normativa richiamata. In particolare, ci si dovrebbe chiedere come sia realisticamente possibile distinguere tra le attività ricomprese nei due elenchi riportati nella normativa, e come – ad esempio – oggettivamente (e *ragionevolmente*) distinguere tra un'attività di catechesi o di educazione cristiana (attività ritenuta religiosa) ed una di educazione e istruzione (al contrario, qualificata come non religiosa, sebbene svolta – merita ricordare – da un ente ecclesiastico, quindi religioso)¹⁹. Nonostante sia noto il motivo per cui quella distinzione è stata operata (evitare che determinate attività svolte da enti ecclesiastici possano essere destinatarie di norme di favore, a differenza delle stesse attività

successiva), ovvero un pregiudizio dell'autonomia riconosciuta alla confessione religiosa. Se una confessione religiosa ritiene che l'attività educativa o assistenziale sia coesistente e intimamente connessa a quella di culto (per fare un esempio), può lo Stato (laico) decidere che non possa essere così? Una volta ammesso il principio, e attribuito allo Stato il potere di decidere cosa è religioso e cosa no, come potrebbe impedirsi che una novella legislativa riduca l'ambito delle attività religiose in modo da escludervi quelle che possono disturbare il potere politico? Da segnalare al riguardo che la legge 8 marzo 1989, n. 101 (che recepisce l'intesa tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane) prevede che "La Repubblica italiana prende atto che secondo la tradizione ebraica le esigenze religiose comprendono quelle di culto, assistenziali e culturali", sebbene agli effetti civili valga la distinzione sopra indicata.

¹⁶ Camera dei deputati, seduta del 21 marzo 1985, *Atti parlamentari*, p. 26319.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 26308 ss.

¹⁸ Sottolinea al riguardo A. PEREGO, *Gli «enti religiosi civilmente riconosciuti» nel codice del terzo settore*, cit., p. 500, come manchi allo stato attuale un riferimento normativo di carattere generale per qualificare le attività religiose di enti estranei alle confessioni con cui lo Stato ha stipulato patti o intese.

¹⁹ Sottolinea l'ambiguità dei testi pattizi, specie con riferimento all'attività educativa, P. FLORIS, *L'ecclesiasticità degli enti*, cit., pp. 118 ss.

poste in essere da altri enti), è tuttavia evidente come essa risulti insostenibile in termini oggettivi.

Ma tornando al ragionamento principale, credo di poter sostenere che la distinzione indicata dalla normativa pattizia non sia decisiva al fine del nostro ragionamento, per le ragioni sopra dette. Come già sostenuto, un ente va ritenuto *religioso* – secondo la Costituzione, come almeno mi sembra doveroso interpretare – se svolge istituzionalmente un’attività religiosa o se costituito per perseguire finalità religiose: pertanto, anche qualora l’attività fosse ritenuta non religiosa (magari mediante criteri più adeguati di quelli indicati dalla normativa pattizia), ciò non sarebbe sufficiente ad escludere gli enti che istituzionalmente la svolgano dal novero degli enti religiosi (ricordiamo che anche il richiamato art. 20 Cost. fa riferimento al *fine* e non all’*attività* svolta).

Comprendo che questa impostazione avrebbe conseguenze molto rilevanti e forse insostenibili per l’ordinamento giuridico, tanto è vero che il legislatore nazionale (in particolare la richiamata legislazione di recepimento delle intese con le confessioni religiose e del Protocollo con la Chiesa cattolica) ha seguito una strada diversa, fondata su una correlazione quasi necessaria tra gli art. 19 e 20 Cost. da un lato e gli art. 7 e 8 della stessa Carta costituzionale dall’altro, che era stata seguita anche dalla legge di delega sulla cui base è stato adottato il CTS²⁰, e che continua ad essere perseguita dalla prassi amministrativa²¹. In forza di quest’ultima, gli enti religiosi sono quelli in qualche modo collegati (la legislazione utilizza il verbo “appartenere”²²) a confessioni religiose, e che vengono di conseguenza distinti tra quelli che *appartengono* a confessioni con intesa e quelli che invece fanno capo a confessioni senza intesa²³: si tratta di enti che dapprima venivano indicati con il termine “ecclesiastici” e che ora sono più correttamente definiti come “confessionali”²⁴. Peraltro, proprio in ragione della non esaustività del rapporto tra enti religiosi e confessioni religiose, è necessario riconoscere la possibile esistenza di enti religiosi non appartenenti a nessuna confessione religiosa, che vengono definiti quali enti *aconfessionali*²⁵. Come pure possono aversi enti che, pur appartenendo a confessioni religiose, non svolgono tuttavia un’attività religiosa (ad esempio, l’Istituto per il

²⁰ L’art. 4, comma 1, lett. d), della legge 6 giugno 2016, n. 106, faceva infatti riferimento “agli enti delle confessioni religiose che hanno stipulato patti o intese con lo Stato”. Tale previsione è stata superata dal CTS a seguito di un parere reso dal Consiglio di Stato (n. 1405/2017), che aveva prospettato il rischio che una formulazione siffatta potesse “profilare una questione di legittimità costituzionale” con riguardo alla disparità di trattamento con le confessioni senza intesa.

²¹ Il Decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 15 settembre 2020, con cui sono state definite le procedure di iscrizione al RUNTS, prevede, all’art. 14 comma 3, che da parte degli enti religiosi civilmente riconosciuti che intendono richiedere l’iscrizione al Registro deve essere allegato “l’atto con il quale la competente autorità religiosa autorizza l’iscrizione al RUNTS o dichiara che tale autorizzazione non è necessaria”.

²² Così v., da ultimo, legge 29 dicembre 2021, n. 240, con cui è stata approvata l’ultima intesa stipulata dallo Stato (con l’Associazione Chiesa d’Inghilterra), che all’art. 2, comma 2, fa riferimento alle “organizzazioni e associazioni in Italia *appartenenti* all’Associazione Chiesa d’Inghilterra”. Ma tale concetto è comune alle altre intese.

²³ Anche il termine di “appartenenza” dovrebbe essere sottoposto ad esame, come pure quello di “confessione religiosa”: ma nell’economia del presente lavoro proviamo a dare per scontata la validità anche giuridica di tali espressioni.

²⁴ A tali enti si ritiene che la Costituzione riservi un’area di specialità in quanto espressione dell’autonomia confessionale (P. CONSORTI, *L’impatto del nuovo Codice del Terzo settore*, cit., p. 5).

²⁵ E ciò in quanto “l’elemento religioso è più largo di quello confessionale e tocca aspetti spirituali che seguono linee non necessariamente comprimibili nella sola religiosità confessionalmente orientata” (P. CONSORTI – L. GORI – E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, II ed., Bologna, il Mulino, 2021, p. 118).

sostentamento del clero della Chiesa cattolica o lo IOR²⁶), ma che, appartenendo ad una confessione religiosa, dovrebbero (“istituzionalmente”) avere una finalità religiosa (seppur – anche molto – indiretta)²⁷.

In questa complessità di articolazioni possibili, si inserisce l'altro tema indicato in apertura di questo lavoro, ovvero la disciplina specifica che viene dettata per enti religiosi *civilmente riconosciuti*, la cui *ratio* deve rinvenirsi nella volontà del legislatore di garantire a questi soggetti uno spazio di specialità all'interno della categoria generale degli enti del Terzo settore (da ora in avanti: ETS)²⁸. La previsione riguarda sia gli enti in qualche modo legati alle confessioni religiose che hanno stipulato patti o intese con lo Stato, sia quelli privi di un legame confessionale, e ciò al fine “di evitare qualunque possibile profilo discriminatorio della norma rispetto alla diversa appartenenza confessionale degli enti”²⁹. In forza dell'art. 4, comma 3, CTS, a tali enti “le norme del presente decreto si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività di cui all'art. 5, nonché delle attività diverse di cui all'art. 6” (a determinate condizioni che la disposizione indica e che non interessano).

Per identificare i destinatari della previsione normativa, occorre ricordare che il riconoscimento della personalità giuridica può realizzarsi sulla base di differenti procedure: o quelle stabilite dalle norme pattizie con la confessione religiosa cui essi appartengono; oppure quelle applicabili a tutte le persone giuridiche private ai sensi del codice civile; oppure ancora quelle previste dall'art. 2 della legge sui culti ammessi (l. 24 giugno 1929, n. 1159) e riguardanti gli enti non appartenenti a una confessione con intesa³⁰.

Al di là di tale distinzione, la norma si riferisce dunque soltanto agli *enti religiosi civilmente riconosciuti*: inoltre, essa stabilisce che per questi il CTS si applica soltanto in relazione alle attività di interesse generale che vengono specificate nell'art. 5 e a quelle “diverse” di cui all'art. 6³¹. Ergo, restano fuori da questa previsione normativa gli *enti religiosi non civilmente riconosciuti*, e che pure possono svolgere – come sopra indicato - un'attività religiosa o essere ispirati da una *finalità* religiosa. Il che non significa tuttavia che questi debbano considerarsi esclusi dalla normativa del CTS, almeno ad opera dell'art. 4 comma 3, il quale si limita a porre alcune condizioni per una tipologia specifica di enti (ovvero quelli civilmente riconosciuti, come detto), ma nulla dice degli altri, ai quali dunque si dovrebbe applicare la disciplina generale³². Ma tale disciplina generale, ed è questa la domanda cui il presente contributo vorrebbe offrire

²⁶ P. CONSORTI, *L'impatto del nuovo Codice*, cit., p. 8.

²⁷ Secondo A. FINOCCHIARO, *Commento all'art. 20*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, Zanichelli – Il Foro italiano, 1977, p. 307, l'art. 20 Cost. non garantisce “tutti gli enti ecclesiastici (ossia gli enti della Chiesa cattolica), bensì solo quelli di essi che perseguano un fine di religione o di culto”, facendo dunque intendere che vi possano essere enti confessionali ma non religiosi.

²⁸ P. CONSORTI – L. GORI – E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, cit., p. 119.

²⁹ A. PEREGO, *Enti religiosi, Terzo settore e categorie della soggettività tributaria*, cit., p. 237.

³⁰ A. CHIANALE, *Gli enti religiosi civilmente riconosciuti ed il patrimonio del “ramo ETS”*, in A. FUCCILLO – L. DECIMO (a cura di), *Gli enti religiosi*, cit., p. 489. Sulla distinzione codicistica v. le considerazioni di A. PEREGO, *L'applicazione della riforma del Terzo settore*, cit., pp. 520 ss.

³¹ Ritene che tale previsione si ponga in termini di connessione logica dell'esclusione dell'attività religiosa tra le attività di interesse generale, ridimensionando in questo modo la sua portata discriminatoria G. D'ANGELO, *Sul significato e le implicazioni ecclesiasticistico-canonistiche*, cit., p. 676.

³² Così anche, mi pare, A. PEREGO, *Gli “enti religiosi civilmente riconosciuti”*, cit., p. 490, per il quale “agli enti religiosi non personificati il legislatore della riforma consente di qualificarsi come ETS solo nella loro unitarietà soggettiva”.

un tentativo di risposta, consente agli enti religiosi (nei sensi sopra indicati) di essere considerati enti del Terzo settore? È ovvio che non si sta qui ponendo in dubbio la libertà di tali enti di svolgere attività religiosa: gli articoli 19 e 20 della Costituzione (ma anche gli art. 18, 21) sono a presidio di questa libertà. Il quesito è un altro: può un ente del Terzo settore svolgere un'*attività religiosa*? E in caso di risposta affermativa, può farlo come attività principale? O perlomeno come attività "diversa" (ex art. 6 del CTS)?

Ovviamente, l'eventuale risposta positiva che si dia alla domanda posta avrebbe conseguenze anche per gli enti religiosi civilmente riconosciuti, perché sarebbe del tutto irragionevole che un'attività possa essere svolta da un ente non personificato e non invece da un ente riconosciuto.

In sostanza, dunque: l'attività religiosa eventualmente svolta da un ente religioso può consentire a quell'ente di essere considerato ente del Terzo settore?

3. Le "attività di interesse generale" del CTS e la religione (la grande assente?).

Per rispondere alla domanda dobbiamo considerare in primo luogo l'elenco delle "attività di interesse generale" contenuto nell'art. 5 (l'esercizio delle quali, si ricorda, giustifica l'esistenza di un ente del Terzo settore, unitamente ad altri requisiti).

Analizzando il lungo elenco contenuto nella disposizione richiamata, si osserva che tra le attività di interesse generale non sono ricomprese né l'*attività religiosa* in sé considerata e neppure quella di *professione religiosa*, ovvero di *culto* ovvero ancora di *propaganda religiosa*: in sostanza nessuno dei versanti costituzionali in cui si articola la libertà religiosa viene considerato dalla normativa codicistica. E questo è il primo dato di carattere normativo con cui dobbiamo confrontarci, e sul quale svolgere qualche considerazione.

In relazione a tale omissione possono darsi due possibili spiegazioni: la prima, che il legislatore non abbia considerato quella religiosa come un'attività di interesse generale (e quindi, per converso, che l'abbia qualificata come di interesse *non* generale). Se così fosse, meriterebbe riflettervi: se non è di "interesse generale", di quale interesse sarebbe espressione l'attività religiosa? Tenderei ad escludere che si tratti di un interesse *individuale*, come pure escluderei che possa considerarsi di interesse (soltanto) *collettivo*. Che coerenza avrebbe un ordinamento che ritiene – per fare soltanto uno dei tanti esempi possibili – l'insegnamento religioso (ancorché di una confessione religiosa, quella cattolica) come parte integrante dell'offerta educativa pubblica, e poi considera l'attività religiosa non di interesse generale? Oppure che prevede un istituto come l'otto per mille, espressamente riferito alle confessioni religiose? O che prevede che alcune festività religiose siano considerate come giorni festivi a fini civili? E così via.

Ma l'esclusione indicata potrebbe interpretarsi in altro modo. Si potrebbe infatti ritenere che la mancata inclusione di un'attività nell'elenco di cui all'art. 5 non comporti la volontà di escluderne la valenza di interesse generale (sempre e comunque, potremmo dire), ma più limitatamente ne escluda la rilevanza solo con riferimento alle previsioni del CTS stesso. A possibile sostegno di tale linea interpretativa si potrebbero rinvenire diverse motivazioni.

La prima attinge direttamente dal testo costituzionale, il quale, all'art. 118, quarto comma, Cost., prevede - come noto - che l'attività di interesse generale possa essere svolta da cittadini, singoli o associati, e che è compito delle amministrazioni pubbliche favorirla. Quale relazione allora deve considerarsi sussistente tra questa disposizione e l'elenco di cui all'art. 5 del CTS? Ciò che il CTS non ritiene di interesse generale deve considerarsi tale anche ai fini della previsione costituzionale? Direi proprio di no: anche ammesso che il riconoscimento di un'attività come di "interesse generale" non debba essere interamente rimesso alla comunità civile, nondimeno non può essere il legislatore statale a esaurire lo spazio di individuazione, considerato che lo stesso comma dell'art. 118 pone lo Stato allo stesso livello degli altri enti territoriali, ai quali pertanto non può essere precluso uno spazio di determinazione in merito alla qualifica di interesse generale di un'attività³³. Con la conseguenza dunque che, anche ammettendo che il CTS sia da considerare atto di attuazione/interpretazione dell'art. 118 Cost.³⁴, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni potrebbero considerare quella religiosa come attività di interesse generale: con l'ulteriore conseguenza - paradossale oltre che contraddittoria - che l'attività religiosa possa essere ritenuta di interesse generale se posta in essere da cittadini singoli, da gruppi ed anche associazioni, ma non possa esserlo se realizzata da enti del Terzo settore. Pertanto, la lettura più corretta della relazione tra principio di sussidiarietà come espresso dalla Costituzione e art. 5 del Cts sembra quella indicata da Luca Gori: la disposizione codicistica costituisce "una prima declinazione di un nucleo di attività che il legislatore ha ritenuto meritevoli, se svolte alle condizioni stabilite dal CTS ed in conformità alle norme speciali che ne disciplinano l'esercizio"³⁵. Una declinazione non esaustiva, dunque, e che - al massimo - può costituire un riconoscimento *in positivo* relativamente alle attività indicate, ma non *in negativo* rispetto a quelle non previste³⁶.

A ciò può aggiungersi un'argomentazione interna allo stesso CTS, il quale stabilisce, proprio nell'art. 5 comma 2, la possibilità di "aggiornare" l'elenco (tra l'altro, con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri³⁷): quindi indicando una certa fluidità nella valutazione di cosa debba considerarsi di interesse generale.

Se poi si considera la giurisprudenza della Corte costituzionale, si deve ricordare che già la sentenza n. 75 del 1992 aveva ritenuto che l'attività di volontariato (in quanto, evidentemente, di interesse generale) "può trovare spazio e si può realizzare all'interno di qualsiasi campo materiale della vita comunitaria"; mentre la più recente sentenza n. 131 del 2020 ha

³³ Giustamente sottolinea Q. CAMERLENGO, *Commento all'art. 118*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, cit., p. 2352, che l'individuazione degli interessi generali è una componente essenziale del concetto di autonomia, come tale da riconoscere a tutti gli enti che godono di quest'ultima.

³⁴ Come, almeno con riguardo specifico agli istituti della co-programmazione e co-progettazione, ha affermato la Corte costituzionale nella sentenza n. 131/2020. Prima della decisione della Corte, tale posizione era stata sostenuta da F. SCALVINI, *Co-programmazione, co-progettazione e accreditamento: profili e questioni applicative*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impesa sociale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, p. 265.

³⁵ L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 140.

³⁶ E si potrebbe anche individuare altre attività che non sono ritenute dal CTS di interesse generale, ma che nondimeno potrebbero esserlo se considerate al di fuori del CTS: quale, ad esempio, l'attività di trasporto funebre.

³⁷ Previsione su cui sono state avanzate numerose e fondate critiche: ad es. da F. PACINI, *L'impianto del Codice del Terzo settore*, in *Non profit*, 3/2017, p. 26; F. SANCHINI, *Profili costituzionali del Terzo settore*, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 177 ss.

sottolineato che con il CTS si è “voluto superare l’idea per cui solo l’azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale”. Tanto è vero che alcune delle leggi che hanno fondato la disciplina giuridica del terzo settore nel nostro Paese non avevano indicato gli ambiti in cui i vari soggetti della società civile potevano svolgere la loro attività (v. ad esempio la legge quadro sul volontariato o la legge sulle associazioni di promozione sociale), lasciando all’autonomia delle organizzazioni di definire quali attività richiedessero e meritassero un impegno solidaristico.

Tale linea interpretativa appare indubbiamente preferibile, sebbene non sia da dimenticare che comunque la previsione codicistica produce effetti sull’ordinamento, anche oltre l’ambito di specifico intervento: così, ad esempio, la qualifica di interesse generale attribuita alle attività enumerate nel CTS (o, al converso, la mancata inclusione di altre) può essere oggetto di una valutazione in termini di giudizio di ragionevolezza (ad esempio qualora un’altra disposizione normativa ritenesse non di interesse generale un’attività che il CTS definisce tale).

Se comunque si segue questa interpretazione, si pongono profili evidenti di costituzionalità.

In primo luogo, si potrebbe verificare la fattispecie (come, proprio ad esempio, quella dell’attività religiosa) in cui un’attività, pur considerata di interesse generale ad altri fini, non lo sarebbe con riferimento agli enti del Terzo settore: situazione che dovrebbe essere valutata in termini di potenziale illegittima disparità di trattamento rilevabile anche sul piano costituzionale (sia ex art. 3 Cost. che, più specificamente e come si dirà, ex artt. 19 e 20 Cost.).

Anche agli enti religiosi civilmente riconosciuti, per quanto detto, sarebbe preclusa la possibilità di svolgere attività religiosa come enti del Terzo settore: tali enti, infatti, possono svolgere quali ETS *soltanto le attività di cui all’art. 5*, quindi non quelle di carattere religioso. Per gli stessi quindi non vale ciò che vale per altri enti, ovvero la possibilità di svolgere una data attività soltanto in relazione alla qualifica posseduta (così facendo assumere al concetto di interesse generale una connotazione “a geometria variabile”, ovvero in relazione alla qualifica posseduta dal soggetto che la esercita³⁸): come avviene, ad esempio, per “i servizi strumentali ad ETS” che sono di interesse generale soltanto se resi “da enti composti in misura inferiore al 70% da ETS”. La circostanza che ciò sia stato escluso per gli enti religiosi (civilmente riconosciuti) è corretta in termini di costituzionalità, perché il contrario (ovvero un differente trattamento giuridico in ragione della tipologia di ente che svolge la medesima attività) risulterebbe difficilmente giustificabile: a quali conclusioni si dovrebbe giungere, ad esempio se si ritenesse che quella sportiva sia un’attività di interesse generale solo se svolta da un ente sportivo? O se un’attività tesa alla tutela ambientale sia di interesse generale soltanto se svolta da un’associazione ambientalista, e così via? Ove a me pare evidente che un’attività debba essere considerata di interesse generale o meno indipendentemente da chi la realizzi, e che anzi debba essere lo svolgimento di una determinata attività a connotare e qualificare un ente: non il contrario.

³⁸ Così L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, cit., p. 140.

4. L'attività religiosa "nascosta" nell'elenco dell'art. 5 CTS.

Se dunque deve darsi per assodato che, perlomeno in relazione alle finalità del CTS, l'attività religiosa non è ritenuta *espressamente* di interesse generale (neppure se svolta da enti religiosi), si può da ciò inferire che il CTS escluda sempre e comunque la possibilità di ammettere gli enti religiosi (nell'accezione qui utilizzata) dal novero degli ETS? Non pongo ora il tema se un ETS possa svolgere attività religiosa come attività *diversa* (ex art. 6 CTS), di cui mi occuperò successivamente. Intendo invece rispondere all'interrogativo se un ente possa svolgere attività religiosa come attività *principale*, sebbene il CTS lo neghi espressamente. Può sembrare una domanda oziosa e anche assurda, ma se si segue il ragionamento forse si comprende che non è così.

È evidente, al riguardo, che la risposta che si voglia offrire presuppone necessariamente di aver chiaro cosa si intenda per "attività religiosa", al fine di comprendere se e come essa possa essere svolta mediante lo svolgimento di un'attività (almeno all'apparenza) diversa. Su questo punto non posso che rinviare a quanto detto sopra, e alle difficoltà ivi esplicitate.

Analizzando l'elenco delle attività considerate dal CTS di interesse generale, merita in primo luogo considerare le attività "turistiche di interesse religioso" che in esso sono ricomprese. Per il CTS, pertanto, tale attività è considerata di interesse generale: il che significa dunque che un ETS può svolgere *un'attività di interesse religioso*, purché in ambito *turistico*. Valuteremo dopo se quello turistico sia l'unico ambito in cui un ETS possa svolgere un'attività religiosa come attività principale; in ogni caso, al momento possiamo dedurre che l'interesse religioso non è del tutto alieno dalle attività di interesse generale, e che anzi giustifica l'attribuzione di rilevanza di interesse generale ad un'attività (quella turistica) che – senza l'interesse in questione – non sarebbe considerata tale.

Comunque, e tralasciando al momento la difficoltà di definire in che cosa consista effettivamente un'attività *turistica di interesse religioso*, potrebbe accadere che questa sia realizzata da un ente che svolge, oltre a quella turistica, anche altre attività, magari anche di carattere religioso (anzi è molto probabile che ciò avvenga). E che magari svolga anche attività di culto, sia nell'ambito dell'attività turistica (e questo mi parrebbe scontato, altrimenti che turismo *religioso* sarebbe?) sia al di fuori di essa. Tutto ciò, tuttavia, non rilevarebbe ai fini del riconoscimento come ETS, ma nondimeno potrebbe trattarsi di attività che vengono concretamente svolte: avremmo quindi un ETS che svolge (di fatto) attività religiosa, pur non potendola dichiarare quale attività principale. E che quindi non si potrebbe configurare, per l'ordinamento giuridico, quale *ente religioso*, bensì quale *ente turistico* (di interesse religioso).

Questa situazione andrebbe valutata in termini di ragionevolezza: perché se un ente svolge un'attività turistica di interesse religioso questa è considerata di interesse generale mentre se svolge un'attività culturale di interesse religioso (ad esempio) no? Il dubbio di ragionevolezza, al riguardo, è duplice: da un lato, in relazione alla prevalenza di un ambito esplicativo (il *turismo*) rispetto al tipo di attività/interesse (*religioso/a*); in secondo luogo, con riguardo alla qualifica di interesse generale di un ambito (il turismo di interesse religioso) rispetto ad altri (la cultura, l'assistenza, ecc., sempre di interesse religioso). Quanto al primo punto si dovrebbe porre l'interrogativo se l'interesse religioso non debba essere considerato prevalente

rispetto all'ambito in cui esso viene perseguito. Quanto al secondo, considerare di interesse generale, con riguardo all'attività religiosa, quella specificamente turistica, non sembra coerente con la necessaria generalità degli ambiti in cui un'attività religiosa tradizionalmente si esplica: sia sufficiente richiamare la considerazione che per molto tempo la libertà religiosa (a tutto tondo, si potrebbe dire) è stata considerata come la sola libertà fondamentale, rispetto alla quale le altre sono state considerate meri corollari³⁹. Certamente oggi non è così, almeno nella percezione comune: ma nondimeno ritenere che la sola attività di interesse generale connessa alla libertà religiosa sia quella turistica non può non suscitare qualche riserva (anche al giorno d'oggi).

Ma continuando a scorrere l'elenco dell'art. 5 del CTS troviamo altre attività che possono avere a che fare con la sfera religiosa, o perlomeno con le finalità di tale tipo, almeno secondo l'interpretazione che ne viene offerta: mi riferisco alle "attività culturali di interesse sociale con finalità educativa" (art. 5 lett. d), nonché alle "attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale" (art. 5 lett. i).

Per comprendere come tali previsioni del CTS vengono interpretate in sede applicativa, può considerarsi una Nota del Ministero del lavoro (n. 11379 del 4 agosto 2022) contenente un parere richiesto dal Ministero al Consiglio nazionale del Terzo settore sul significato da attribuire alle diverse espressioni del CTS che fanno capo all'"interesse generale". La Nota si sofferma sulle varie espressioni utilizzate dal CTS: con riferimento alle "attività culturali di interesse sociale con finalità educativa" essa vi ricomprende, a titolo esemplificativo, l'"attività oratoriale", la "formazione sui valori mutualistici", ma anche "quelle svolte da ETS nelle materie presenti negli ordinamenti scolastici di competenza del Ministero della Pubblica Istruzione".

Sulla base della Nota ministeriale, dunque, un ETS può svolgere *attività di oratorio*, in quanto di *interesse sociale con finalità educativa*. In che cosa consista l'attività di oratorio lo possiamo dedurre dalla legge 1° agosto 2003, n. 206 (*"Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività similari e per la valorizzazione del loro ruolo"*), nella quale si stabilisce che sia tale quella svolta "dalle parrocchie e dagli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica, nonché dagli enti delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato un'intesa"⁴⁰. Tralasciando qui ogni considerazione circa la legittimità costituzionale della limitazione alle confessioni religiose con intesa, risulta palese che per la legge l'attività di oratorio può, ed anzi *deve* essere svolta da enti confessionali, e quindi *religiosi*: dunque un ente che nel proprio statuto abbia inserito come attività di interesse generale quella oratoriale dovrebbe potersi iscrivere al Registro unico nazionale del Terzo settore (da ora in avanti: RUNTS). Di fatto, ed anche di diritto, questo è un ente (necessariamente) religioso, che può essere ETS in quanto svolge attività "culturale di interesse sociale

³⁹ Si v., sul punto, le considerazioni di A. C. JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, II ed., Milano, Giuffrè, 1972, p. 135. Da ricordare che, anche in epoca recente, la libertà religiosa è stata considerata un valore primario, tanto da indurre un Paese come gli Stati Uniti ad adottare un atto (*l'International Religious Freedom Act* del 1998) che è stato considerato da alcuni come la volontà di considerare tale libertà una priorità anche per le politica estera (cfr. P. ANNICCHINO, *Esportare la libertà religiosa. Il modello americano nell'Arena globale*, Bologna, il Mulino, 2015, pp. 54 ss.).

⁴⁰ In merito v. M. L. LO GIACCO, *La legge sugli oratori tra funzione sociale e libertà religiosa*, in *Diritto Ecclesiastico* (II), n. 1/2004, pp. 144 ss.

con finalità educativa”. In ogni caso, si tratta certamente di ente religioso che diventa ETS non passando dalla porta principale (ovvero dichiarando ciò che effettivamente è: un ente religioso) ma in forza di una delle attività che svolge.

Ma il riferimento agli oratori non si ferma qui.

La legge di bilancio per il 2025 (legge 30 dicembre 2024, n. 207) contiene, all’art. 1 comma 213, una disposizione siffatta: “per incentivare il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore e degli enti religiosi che svolgono attività di oratorio o attività similari, attraverso le forme di co-programmazione e di co-progettazione previste dagli articoli 55 e 56 del codice del Terzo settore...” etc. Merita soffermarsi su tale disposizione, per l’evidente confusione che fa trasparire sul tema.

Da un lato essa sembra distinguere tra “enti del Terzo settore” e “enti religiosi”, sull’evidente presupposto che gli enti religiosi non siano già ricompresi nella prima categoria. Il che è corretto, almeno sulla base di ciò che stabilisce il CTS secondo quanto si è detto sin qui. Quindi il senso della disposizione dovrebbe essere di assicurare il medesimo trattamento sia agli enti religiosi (in quanto tali, non ETS) che agli ETS.

In secondo luogo, la disposizione presuppone che l’attività considerata (di oratorio o simile) sia svolta da entrambe le tipologie di enti considerati (sia quelli del TS che quelli religiosi): al di là di ogni altra valutazione, ciò significa che, sempre secondo la previsione normativa, vi possono essere enti religiosi che svolgono attività di oratorio senza essere ETS. E qui sta il punto successivo che suscita maggiori perplessità: la disposizione stabilisce infatti che tutti questi enti (lo si ripete, sia ETS sia non ETS, ma “religiosi”) possono accedere alle forme di co-programmazione e di co-progettazione previste dagli articoli 55 e 56 CTS. Tuttavia, la sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale ha affermato che “Lo specifico modello di condivisione della funzione pubblica prefigurato dal richiamato art. 55 è *riservato in via esclusiva agli enti che rientrano nel perimetro definito dall’art. 4 CTS*, in forza del quale costituiscono il Terzo settore gli enti che rientrano in specifiche forme organizzative tipizzate”: ergo, come interpretare l’estensione operata dalla legge di bilancio 2025?

A me pare che, per tentare di ricostruire una qualche razionalità al sistema, occorra ritenere che l’obiettivo della norma sia di allargare l’ambito di operatività dell’art. 55 CTS facendovi rientrare non soltanto gli ETS ma anche gli enti religiosi (che svolgono attività oratoriale): quindi gli enti religiosi verrebbero assimilati, quanto alle attività di co-programmazione e co-progettazione, agli ETS. Si tratterebbe di una novità significativa, in potenziale contrasto con quanto affermato dalla Corte costituzionale, o che comunque andrebbe verificata alla luce della stessa pronuncia costituzionale. Ma che in ogni caso sarebbe ulteriore dimostrazione della difficoltà di tenere distinti gli enti religiosi da quelli del Terzo settore: a quel punto, se entrambi possono svolgere le attività di cui all’art. 55 (e quindi la loro attività è evidentemente considerata di interesse generale), perché escluderli dalla restante normativa?

Tornando alla Nota ministeriale, essa prevede anche, come detto, le attività di “formazione sui valori mutualistici” e “quelle svolte nelle materie presenti negli ordinamenti scolastici di competenze del Ministero della Pubblica Istruzione”. A tal riguardo basti ricordare che l’insegnamento della religione cattolica è una delle materie presenti negli ordinamenti scolastici di competenza del MPI, e pertanto gli enti che svolgono attività in ordine a tale insegnamento

possono iscriversi al RUNTS in quanto svolgenti “attività culturali di interesse sociale”. Pertanto, se un’associazione svolge – ad esempio – attività riguardante (l’insegnamento del)la religione cattolica, tale attività è considerata “di interesse sociale”, e pertanto anche detta associazione potrebbe chiedere l’iscrizione al RUNTS: ma tale attività ha – evidentemente – tutti i requisiti di un’attività *religiosa* (potendo anche rientrare nell’ambito della propaganda religiosa tutelato dall’art. 19 Cost.). E quindi *idem* come sopra.

Quanto invece alle attività di cui alla lettera *i*) dell’art. 5 (“attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale”), la suddetta Nota precisa che “Si può ritenere che ogni attività culturale, artistica o ricreativa che abbia come scopo la sensibilizzazione della collettività ai principi e valori della Costituzione italiana rientri autonomamente nel quadro di quelle di interesse sociale”. Nel medesimo documento si precisa (in nota) che “I principi che devono essere promossi sono tutti quelli della nostra Carta costituzionale (...) e altresì quelli comunque connessi a diritti essenziali della persona”. Di questi si propone un elenco a mero titolo esemplificativo, nel quale sono ricomprese “la laicità dello Stato” e “la libertà religiosa”. Dunque, mettendo in fila le considerazioni in esame, se ne deve dedurre che ogni attività (culturale, artistica o ricreativa) che abbia come scopo la promozione della libertà religiosa è da considerare di interesse sociale (e quindi di interesse generale): *ergo*, se un ente svolge questa attività come attività istituzionale principale può iscriversi al RUNTS quale ETS. Tralasciando la difficoltà di distinguere tra attività religiosa *tout court* e attività culturale, artistica o ricreativa finalizzata alla promozione della libertà religiosa, questo è quanto si evince dalla Nota ministeriale. Da quanto esposto, discende un ulteriore dubbio di ragionevolezza, in relazione a quegli enti che intendono promuovere la medesima libertà, ma intendono farlo mediante un’attività diversa da quella culturale, artistica o ricreativa (ad esempio, un’attività di carità oppure un’attività religiosa in senso proprio, quale in particolare un’attività di culto), e che per questo non possono essere considerati ETS.

Le considerazioni appena svolte in ordine a due delle tipologie di attività tra quelle indicate dall’art. 5 CTS consentono di trarre alcune valutazioni di carattere generale. Come si è cercato di dimostrare, anche alla luce dei documenti ministeriali di interpretazione delle previsioni legislative, un ente religioso (nel senso più volte indicato) può svolgere attività di interesse generale, a condizione che non indichi quella religiosa come attività istituzionale. Quanto si è detto con riguardo alle “attività culturali di interesse sociale con finalità educativa” ed alle “attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale” vale di per sé a dimostrare questo, ma serve anche a far comprendere che il medesimo ragionamento potrebbe essere svolto anche in merito a molte (se non tutte) le altre attività indicate nell’art. 5 del CTS. Si pensi, solo per fare qualche esempio, alle “formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica (...) e al contrasto della povertà educativa”, ovvero alla “accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti”, alla “promozione e tutela dei diritti umani”, alla “beneficenza” e al “sostegno a distanza” e così via: tutte attività che possono connettersi, nell’organizzazione degli enti, ad attività religiose, e che anzi spesso (forse si potrebbe dire: perlopiù) sono strumentali rispetto allo svolgimento di attività che riguardano la professione di

una fede religiosa (almeno questa è la storia del nostro Paese⁴¹). Eppure, per il CTS, l'attività religiosa non può rilevare: con la conseguenza che gli enti che sono *religiosi* nel senso proprio del termine, e che svolgono attività religiosa, possono essere considerati ETS soltanto se dichiarano di svolgere (anche) altro, ovvero quelle attività che sono (magari) strumentali rispetto alla propria missione fondamentale⁴².

Si percepisce meglio quanto tutto ciò sia profondamente contraddittorio se si tiene conto della difficoltà, e fors'anche della impossibilità, di distinguere, nell'ambito della dimensione religiosa, ciò che vi pertenga o meno. Ad esempio, un ente che svolge attività di "accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti", ovvero ancora di "attività culturali di interesse sociale con finalità educativa", specie nei confronti di persone vulnerabili e svantaggiate, non compie un'attività "altra" rispetto a quella religiosa nella quale magari si riconosca, ma se lo fa con finalità religiosa, ovvero anche soltanto mosso da una motivazione di carattere religioso, adempie invece alla missione propria di ciascun fedele, in cui la dimensione dell'amore verso il prossimo è parte co-essenziale dell'amore verso la divinità (non so se ciò valga per tutte le religioni, ma almeno per alcune sicuramente sì). Per quanto attiene alla Chiesa cattolica, basti ricordare il can. 1254 §2 del Codice di diritto canonico: "I fini propri (della Chiesa cattolica) sono principalmente: ordinare il culto divino, provvedere ad un onesto sostentamento del clero e degli altri ministri, *esercitare opere di apostolato sacro e di carità, specialmente a servizio dei poveri*" (enfasi aggiunta). E nella quale, dunque, l'esercizio del culto non è *altro* rispetto all'impegno di carità o missionario⁴³, perché è dalla preghiera che si trae alimento e forza per l'azione a vantaggio del prossimo: come ha ricordato Papa Benedetto XVI, "senza la preghiera quotidiana vissuta con fedeltà, il nostro fare si svuota, perde l'anima profonda, si riduce ad un semplice attivismo che, alla fine, lascia insoddisfatti"⁴⁴.

In realtà, la inattività dei tentativi di distinzione tra attività (religiose o di altra specie) emerge anche dalla lettura di provvedimenti giurisdizionali. Una sentenza del Consiglio di

⁴¹ Si veda, ad esempio, E. ROSSI – S. ZAMAGNI (cur.), *Il Terzo settore nell'Italia unita*, Bologna, il Mulino, 2011.

⁴² Anche secondo A. PEREGO, *L'applicazione della riforma*, cit., p. 521 nota 9, "in molti casi i gruppi religiosi appartenenti a confessioni prive di intesa hanno preferito/dovuto mimetizzare le proprie attività religiose o culturali nel contesto di scopi ed attività di altra natura, ad esempio culturali o socio-umanitari, e organizzarsi come enti di diritto comune".

⁴³ Come ricorda ad es. P. CAVANA, *Enti ecclesiastici e riforma del Terzo settore. Profili canonistici*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 22/2018, p. 3, "la carità nell'ordinamento canonico ricomprende tutte le iniziative di aiuto al prossimo, da quelle in campo educativo e sanitario-assistenziali fino ai nuovi bisogni e alle nuove forme di povertà". E, d'altro canto, basta guardare alla storia, almeno italiana, e alla presenza in essa di enti ecclesiastico/religiosi costituiti ed operanti al fine di realizzare opere di carità: si v., da ultimo, l'interessante ricostruzione di G. CHIODI, *Prima del Terzo settore: istituzioni di assistenza, carità e previdenza dell'Italia medievale e moderna*, in C. TENELLA SILLANI, I. MASPEL, C. VALDITARA (cur.), *Gli enti del Terzo settore. Storia, comparazione, attualità*, Torino, Giappichelli, 2024, pp. 7 ss.

⁴⁴ Papa Benedetto XVI, Udienza generale del 25 aprile 2012. Secondo G. BELFIORE, *Chiesa e Terzo settore*, in Id., (cur.), *Enti ecclesiastici e riforma del Terzo settore*, Edizioni Scout Fiordaliso, Roma, 2024, p. 23, le *mission* degli ETS sono irriducibili e irriducibili alla *missio Ecclesiae*, sebbene alcune delle azioni pastorali intimamente connesse a quest'ultima siano considerabili di interesse generale ai sensi dell'art. 118, quarto comma, Cost. Si deve richiamare, a questo riguardo, la vicenda normativa relativa alla soppressione delle IPAB, con particolare riguardo all'art. 25, sesto comma, del d.P.R. n. 616/1977, che - riferendosi alle IPAB "svolgenti in modo precipuo attività inerenti la sfera educativa-religiosa" - è stata letta come volontà del legislatore di consentire "il libero dispiegarsi di quella *caritas* che costituisce una delle più significative espressioni della fede religiosa" (P. MONETA, *Stato sociale e fenomeno religioso*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 256).

Stato (sez. V, 15 gennaio 2013, n. 181), peraltro pronunciata nella vigenza della legge n. 383 del 2000 (poi abrogata dal CTS), aveva affermato che se le associazioni di promozione sociale (APS), in base alla legge in quel momento in vigore, possono avere “finalità di ricerca etica e spirituale”, detta finalità deve considerarsi “distinta dall’esercizio delle pratiche di culto, configurandosi la “ricerca” come attività che si giova della dimensione sociale e associativa attraverso lo scambio delle opinioni e delle conoscenze e che non può confondersi con la mera (*sic!*) attività di culto, quale pratica religiosa esteriore riservata ai credenti di una determinata fede e senza nulla impingere sulla conformità o meno a Costituzione del culto”. Anzi, il Consiglio di Stato censura “l’interferenza, la sovrapposizione e la commistione tra l’attività di culto, che non può di per sé essere intesa come attività di promozione sociale, il che è del tutto incontestabile, e le altre attività declamate nello Statuto”, ritenendo che (forse nel caso di specie?) non si evidenzia “alcun legame tra l’attività di culto medesima e le altre attività sopra indicate, al di là del legame, del tutto neutro e non certo funzionale, dell’appartenenza allo stesso credo religioso”.

Valga, in contrario, quanto sopra detto. Un ente religioso che non abbia alcun legame tra le attività di culto e le altre attività che svolge sarebbe un ente che forse nessuna religione concepirebbe: in parole semplici, pregare senza operare, o senza studiare, o senza testimoniare o anche solo “fare propaganda” (come indica l’art. 19 Cost.) potrebbe non avere alcun senso nell’ambito della libertà religiosa.

5. L’attività religiosa come “attività diversa” – e quindi secondaria e strumentale – per un ente religioso?

Un ulteriore aspetto va definito: come si sa, un ETS può svolgere, oltre che un’attività di interesse generale “in via esclusiva o principale”, anche “attività diverse”, purché queste siano previste nello statuto e “secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale” (art. 6 CTS). Al contrario delle attività di interesse generale, quelle secondarie non vengono classificate *a priori* dal legislatore, e quindi la risposta alla domanda se un’attività di un qualche tipo possa essere svolta quale attività *diversa* non va ricercata in una disposizione del CTS, bensì deve trarsi mediante un’interpretazione sistematica delle varie norme⁴⁵. Ed è pertanto in base all’interpretazione sistematica che si può valutare se un ente religioso che svolga come attività principale una di quelle previste dall’art. 5 CTS possa svolgere un’attività religiosa come attività *diversa*, e quindi secondaria o strumentale rispetto alle altre. Per fare un esempio, un ente che svolga attività di “alloggio sociale” può svolgere anche, in via secondaria, un’attività religiosa? In linea generale la risposta sembrerebbe essere affermativa⁴⁶, in forza del principio per cui per limitare una libertà occorre che vi sia un interesse meritevole di tutela che

⁴⁵ Il regolamento adottato in attuazione della disposizione in questione (con D. M. Lavoro n. 107 del 19 maggio 2021) non offre elementi risolutivi sul punto, limitandosi a prevedere che dette attività sono strumentali “se, indipendentemente dal loro oggetto, sono esercitate dall’ETS per la realizzazione, in via esclusiva, delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale perseguite dall’ente medesimo”, nonché stabilendo che la secondarietà di un’attività deve essere valutata in relazione ai ricavi (economici) che essa produce rispetto alle attività principali.

⁴⁶ Così anche A. FUCCILLO, *Gli enti religiosi nel diritto ecclesiastico*, cit., p. 45.

deve essere soddisfatto mediante quella limitazione: e pertanto si dovrebbe rinvenire un interesse meritevole di tutela da parte dell'ordinamento che giustifichi il divieto per un ente del TS di svolgere *secondariamente* un'attività religiosa. E a prima battuta non è semplice individuare quale interesse possa impedire a un ente che svolga un'attività di interesse generale di svolgere anche un'attività religiosa.

Il discorso è più problematico se si considera che, in forza dell'art. 6 CTS, le attività diverse devono essere *secondarie* e *strumentali*. Può dunque un'attività religiosa essere considerata tale rispetto ad una diversa attività? Qui la domanda è più delicata: per la sua natura (e quindi *ontologicamente*, almeno per come il fenomeno religioso si manifesta in epoca moderna) la dimensione religiosa non tollera (o tollera difficilmente) di essere considerata *strumentale* rispetto ad un'altra: caso mai, al contrario, sono le altre attività che possono essere strumentali all'attività religiosa. Per fare un esempio: nessun credente affermerebbe che un'attività religiosa sia strumentale rispetto ad un'attività di carità (ad esempio); al contrario, potrebbe ritenere – e riterrà – che quell'attività è strumentale rispetto a quella religiosa. La prospettiva della religione come *instrumentum regni* o anche come “oppio dei popoli” può avere anche un fondamento storico, ma difficilmente essa è accolta e condivisa in ambito religioso: né mi sentirei di affermare che sia la prospettiva fatta propria dall'ordinamento costituzionale italiano.

Più tollerabile è, sempre con riferimento all'attività religiosa, il concetto di *secondarietà*, che tuttavia mal si attaglia anch'esso ad un'attività quale quella religiosa, per le stesse ragioni appena indicate.

Se dunque su tali piani si potrebbe discutere a proposito della possibilità di considerare quella religiosa come attività diversa, certamente non sono le motivazioni addotte in sede ministeriale che possono essere considerate risolutive.

Una Nota del Ministero Lavoro (n. 3734 del 15 aprile 2019) è riferita all'attività di culto: che, come detto, è sicuramente un'attività religiosa (ancorché non l'unica possibile). Ma ritengo si possa inferire che ciò che la Nota riferisce all'attività di culto possa riguardare anche gli altri ambiti della libertà religiosa. Dunque, secondo tale Nota, detta attività non può essere considerata né di interesse generale e neppure “attività diversa” ai sensi dell'art. 6 CTS in ragione del “principio dell'irrinunciabile separazione tra la sfera statale e quella religiosa, secondo cui ‘non è dato allo Stato di interferire, come che sia, in un ordine che non è il suo, se non ai fini e nei casi previsti dalla Costituzione’ (Corte cost. 334/1996)”.

La Nota spiega perché tale principio escluderebbe che l'attività di culto possa essere considerata attività di interesse generale o diversa: siccome le attività di culto “costituiscono la principale ragione d'essere degli enti religiosi” (affermazione di cui si potrebbe discutere, se ad esempio si pensa agli ordini caritatevoli, la cui principale funzione è quella di carità), esse sono “altro” rispetto a quelle disciplinate dal CTS e non sembrano sussumibili tra quelle di cui all'art. 6. Pertanto, conclude la Nota sul punto, “l'ente *religioso* eserciterà le attività di culto nell'osservanza della disciplina propria degli enti religiosi; le stesse resteranno estranee all'ambito del Terzo settore e all'esercizio delle attività proprie degli ETS”.

In tempi più recenti il Ministero è tornato sull'argomento⁴⁷, con affermazioni che saranno riprese relativamente alle finalità (religiose) di un ente. Ma che, per quanto qui interessa, ribadiscono la posizione per cui "le attività di religione e di culto restano estranee all'ambito di applicazione del CTS, trovando esse in altro quadro regolatorio il proprio regime giuridico di tutela".

Proviamo a ragionare su tali affermazioni.

In primo luogo, mi pare che si possa sorvolare dalle motivazioni addotte dalla Nota ministeriale per cui un'attività religiosa non possa essere considerata di interesse generale: era sufficiente, da parte di un atto amministrativo (perché – giova ricordarlo - tale è una Nota ministeriale), riportare che ciò è stabilito per legge, senza necessità di specificarne le ragioni. Piuttosto, le Note ministeriali sono utili per ricostruire l'altro aspetto che non si ricava espressamente dalla norma, e che proprio per questo richiede un'operazione di tipo ermeneutico: ovvero se l'attività religiosa possa essere considerata quale attività *diversa*. Ed è su questo punto che l'argomentazione della pubblica amministrazione è decisiva (fino almeno a pronunciamenti giurisdizionali), e deve essere considerata in ordine alle motivazioni che vengono apportate.

Dunque, secondo le indicazioni ministeriali, un ETS non può svolgere attività religiosa neppure in via strumentale o secondaria in ragione del principio di separazione tra la sfera statale e quella religiosa. L'affermazione è sicuramente importante, con evidenti riferimenti costituzionali, e merita di essere analizzata con attenzione.

Anche limitandoci all'attività di culto (cui si riferisce la prima Nota indicata) poiché l'art. 20 Cost. prevede che un'associazione possa avere un fine di culto, non si può ragionevolmente (e costituzionalmente) ritenere che questa ipotesi, qualora si realizzi, integri una violazione del principio di separazione tra Stato e Chiesa. Né varrebbe obiettare che l'art. 20 Cost. si riferisce alla finalità e non all'attività, considerato – come si è detto – che una finalità può essere perseguita mediante attività che, almeno nelle intenzioni dell'ente, siano funzionali ad essa. Risulta difficile pensare, ad esempio, che una *finalità* sportiva, educativa, artistica, ecc. si possa perseguire senza lo svolgimento di *attività* sportive, educative, artistiche, e così via. E dunque non si può ragionevolmente ritenere che se un'associazione ha *finalità* di culto ciò non sia in contrasto con il principio di separazione tra sfera statale e sfera religiosa, mentre se la stessa associazione svolge anche un'*attività* di culto (come dovrebbe fare istituzionalmente, peraltro) questo violi il principio di laicità. Anzi si potrebbe sostenere il contrario, ovvero che se lo Stato impedisce a un ente di svolgere attività di culto, questo si costituisca una violazione del principio di separazione tra le due sfere.

Mi pare dunque evidente che, alla luce dell'art. 20 Cost., l'argomentazione addotta dalla Nota ministeriale non debba essere seguita, ed anzi se ne debba trarre l'indicazione che un'attività di culto non possa costituire oggetto e motivo di discriminazione tra enti.

Ma, al di là della previsione costituzionale, è possibile ritenere che se si ammettesse l'attività religiosa quale attività di interesse generale o quale attività diversa esercitabile da un ETS si violerebbe il principio per cui lo Stato non può interferire "in un ordine che non è il suo"?

⁴⁷ Nota del 6 aprile 2023 n. 0004581.

Provando a risalire alla *ratio* di tale affermazione, se ne dovrebbe dedurre che, in forza di essa, si vorrebbe sostenere che lo Stato non può regolare nessun ambito che riguardi l'attività religiosa, perché tale regolazione violerebbe l'autonomia di altri ordinamenti. Ma che tale considerazione non possa essere accolta non mi par bisogno neppure di motivare, tanti e rilevanti sono gli interventi statali in ambito religioso, i quali non inficiano il principio di separazione tra le due sfere. Anzi, in base a note e risalenti ricostruzioni, dovrebbe essere compito dello Stato favorire o comunque promuovere la libertà religiosa in quanto libertà positiva, non soltanto astenendosi dal porre in essere comportamenti discriminatori⁴⁸.

Per queste ragioni, dunque, riterrei non condivisibili le motivazioni addotte dal Ministero. L'unico argomento, necessario e sufficiente, è che l'attività religiosa (e, quindi, anche quella di culto) non può essere considerata di interesse generale (ai fini dell'attribuzione della qualifica di ETS) per il semplice motivo che il legislatore non l'ha ritenuta tale. *Ubi lex voluit*, con quel che ne consegue. Quanto alla possibilità di considerarla "attività diversa" si pone il dubbio sopra riportato, vale a dire se un'attività religiosa possa considerarsi – o meno - strumentale o secondaria rispetto a una di quelle di cui all'elenco dell'art. 5, per le ragioni già indicate. Che poi questo produca una situazione di possibile incostituzionalità è, all'evidenza, un altro discorso.

6. Le finalità religiose e la loro relazione con quelle "civiche, solidaristiche e di utilità sociale" richieste per gli ETS.

Dunque, rimanendo sul piano di ciò che la normativa attuale – come interpretata in via amministrativa – prevede, si deve giungere alla conclusione per cui un ente del Terzo settore non può svolgere attività religiosa (il che non significa, come si è visto, che nessun ente religioso possa essere ETS: lo può essere, purché svolga – o dichiari – un'attività diversa da quella religiosa). Ma, e questa è l'ulteriore domanda che potrebbe porsi, potrebbe un ente che abbia come finalità istituzionale di svolgere una delle attività di interesse generale (ad esempio educazione, accoglienza umanitaria ed integrazione dei migranti, sostegno a distanza, e così via) operare con *finalità* religiose? Come si è visto, infatti, nella nozione ampia di ente religioso da cui si è partiti possono rientrare anche quegli enti che pur svolgendo un'attività diversa sono mossi da finalità religiosa (si pensi all'esempio, già richiamato, di una mensa per i poveri organizzata e gestita da un ente ispirato a fede religiosa).

Anche su questo punto il CTS è chiaro: le finalità di un ente possono essere (soltanto) quelle civiche, solidaristiche o di utilità sociale. Ma come l'amministrazione interpreta questa

⁴⁸ P. LILLO, *Libertà religiosa*, in S. CASSESE (cur.), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. II, cit., p. 3547. Come ben affermato da C. CARDIA, *Religione (libertà di)*, cit., p. 915, "sotto l'influenza della cultura del Welfare, lo Stato contemporaneo ha abbandonato il dogma dell'estraneità totale tra società e religione ed ha colorato di socialità la propria essenza laica". Si ricordi in proposito la celebre sentenza n. 203 del 1989 della Corte costituzionale, nella quale si è affermato che il principio di laicità implica "non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale". Sul principio di laicità v., recentemente, A. BARBERA, *Laicità. Alle radici dell'Occidente*, Bologna, il Mulino, 2023.

previsione? La risposta dovrebbe evincersi dalla richiamata Nota ministeriale del 6 aprile 2023 n. 0004581, ma la conclusione cui essa giunge non è di facile lettura e comprensione.

Da un lato, infatti, detta Nota afferma che “l’esame integrale degli statuti (...) dovrebbe consentire agli uffici di comprendere – eventualmente anche attraverso interlocuzioni con gli enti – se obiettivo di questi ultimi sia effettivamente il soddisfacimento di finalità di carattere civico solidaristico e di utilità sociale o, ad esempio, il raggiungimento di obiettivi di natura religiosa confessionale propri di altre tipologie di formazioni sociali, ugualmente meritevoli di tutela da parte dell’ordinamento, ma alla luce di disposizioni *di diversa natura e potenzialmente estranee alla disciplina recata dal Codice del Terzo settore*” (corsivo aggiunto). Dunque, le finalità religiose non possono rientrare nel perimetro delle finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale, ma costituiscono altro rispetto ad esse⁴⁹.

Tuttavia un successivo passaggio della Nota apre ad una prospettiva non del tutto escludente, in particolare ove afferma che “Sulla base del descritto approccio ermeneutico organico alla lettura delle disposizioni statutarie, non si possono ravvisare elementi di contrarietà al Codice del Terzo settore nella fattispecie di enti che intendano svolgere le proprie attività di interesse generale *sulla base di un sistema valoriale che, anche partendo da un’ispirazione iniziale ad un credo di natura religiosa (ma non solo), orienti le stesse, finalisticamente, al raggiungimento di obiettivi di carattere civico, solidaristico o di utilità sociale*”. Mentre si ribadisce che “Al contrario, il perseguimento di finalità di evangelizzazione o di culto non rientra nel novero delle finalità proprie degli enti del Terzo settore”.

Anche interpretando in senso estensivo il termine “evangelizzazione” - come riferito cioè ad attività di “propaganda” ai sensi dell’art. 19 Cost. (non credo che altrimenti le confessioni religiose diverse da quelle cristiane potrebbero ritrovarsi in essa) -, seguendo la linea interpretativa della Nota si dovrebbe ritenere che le finalità religiose (sia di culto sia di propaganda) non possano considerarsi né *civiche*, né *solidaristiche* e neppure *di utilità sociale*: e fin qui l’assunto si può condividere, potendosi ragionevolmente ritenere che quella religiosa sia altro rispetto alle tre finalità indicate dalla norma. Il punto è come sia verificabile sul piano applicativo-amministrativo se una finalità religiosa sia finalisticamente orientata, o meno, al raggiungimento di obiettivi *di carattere civico, solidaristico o di utilità sociale*. Non pare in effetti possibile stabilire che una finalità religiosa, in quanto tale, non sia orientata né ad un obiettivo civico, né solidaristico, né di utilità sociale⁵⁰. In ogni caso, va ricordato che, ai fini dell’iscrizione

⁴⁹ Così anche L. PILON, *Terzo settore ed enti religiosi, una nuova prospettiva*, in *Osservatorio enti religiosi e non profit*, 31 dicembre 2020, che, con una nettezza forse eccessiva, ritiene che il “fine di religione e culto” e le “finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale” costituiscano “due ambiti radicalmente diversi tra loro e per nulla sovrapponibili”. In senso contrario, per A. PEREGO, *Enti religiosi, Terzo settore e categorie della soggettività tributaria*, cit., p. 243, la previsione dell’art. 4, comma 3, CTS “si propone di rendere pienamente compatibili lo scopo e l’attività religioso-culturali di taluni enti con le «finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale» e l’«attività di interesse generale» degli enti del Terzo settore”, paventando, qualora così non fosse, un possibile contrasto con l’art. 20 Cost.

⁵⁰ Già G. DALLA TORRE, *Enti ecclesiastici e Terzo settore. Annotazioni prospettive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 16/2018, p. 16, sottolineava la possibilità che le disposizioni codicistiche potessero “favorire convergenze e buone sinergie con tutti quei mondi del non-profit che sono accomunati dallo svolgere “attività di interesse generale per il perseguimento [...] di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale” (art. 5.1 Codice)”, ivi compresi gli enti religiosi, pur “nella distinzione necessaria delle motivazioni profonde che animano le

al RUNTS, il perseguimento delle suddette finalità è presunto qualora l'ente si conformi a quanto previsto dal CTS in relazione agli altri profili⁵¹, e quindi il problema che qui si pone cessa di avere rilevanza concreta.

7. Un possibile (e certamente non voluto) mutamento di prospettiva *de iure condendo*?

Così dunque ricostruito il quadro normativo, anche alla luce della prassi applicativa, conviene gettare uno sguardo sulle prospettive *de iure condendo*, ove la situazione in essere potrebbe rovesciarsi – in termini paradossali, per quanto subito si dirà – qualora fosse definitivamente approvata una proposta di legge all'esame (avanzato) del Parlamento.

Alla Camera dei deputati è stata infatti approvata in prima lettura una proposta di legge (C1018, primo firmatario Foti, da maggio 2024 all'esame del Senato come S1134) che intende aggiungere un comma all'attuale art. 71 CTS, riguardante (il merito qui non interessa) le "associazioni di promozione sociale che svolgono, anche occasionalmente, attività di culto di confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato non sono regolati sulla base di intese, ai sensi dell'articolo 8, terzo comma della Costituzione".

Dunque, a prescindere dal merito dell'intervento che si intende operare, e tralasciando il tema della distinzione (evidentemente incostituzionale) che si intende introdurre tra confessioni religiose con o senza intesa (come anche, forse, tra APS e altri enti del terzo settore⁵²), la proposta si fonda sul presupposto che le APS possano svolgere "attività di culto", e possano farlo "anche occasionalmente": quindi – evidentemente – anche *non occasionalmente*, e cioè stabilmente (o istituzionalmente). Questo passaggio non è sfuggito al Forum del Terzo settore, il quale, intervenendo alla Camera nel corso delle audizioni, ha affermato che "se vi fosse un ente che svolgesse come funzione esclusiva o prevalente quella di gestire luoghi di culto semplicemente dovrebbe essere cancellato dal Runts", in quanto *tra le attività di interesse generale quella di culto non è prevista*.

Ma con la riforma legislativa non sarebbe più possibile escludere – per evidenti ragioni di non contraddizione – le attività di culto dalle attività di interesse generale, o perlomeno dalle attività *diverse*: e se tale allargamento riguarda le attività di culto, a maggior ragione gli stessi enti (o altri) dovrebbero poter svolgere anche attività di *professione religiosa* e/o di *propaganda religiosa*. La situazione paradossale sarebbe data dal fatto che questa proposta di legge, concepita con l'evidente intento di limitare il margine di azione degli ETS, spalancherebbe la porta all'ammissibilità di enti che intendano svolgere attività religiosa, costringendo verosimilmente il Ministero del lavoro a rivedere la propria linea interpretativa.

iniziative cristiane e quelle laiche nello specifico settore, vale a dire la diaconia della carità rispetto alle pur nobili sollecitazioni umanitarie".

⁵¹ L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, cit., p. 63.

⁵² A tal riguardo, occorre ricordare che la Corte costituzionale, in relazione a leggi regionali che avevano operato alcune distinzioni tra ETS, ha censurato tale opzione (cfr. Corte cost. sentenze n. 277 del 2019; n. 27 del 2020; n. 52 del 2021). Nell'ultima delle decisioni richiamate, si legge in motivazione che "il principio di non discriminazione può ritenersi rispettato solo qualora esista una causa normativa della differenziazione, che sia giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*".

Con ciò, si produrrebbe un'ulteriore situazione evidentemente paradossale: cioè, che qualora si dovesse ritenere, in via interpretativa, che l'attività religiosa possa essere considerata come attività principale dell'ente, ciò deriverebbe non dall'art. 5, bensì dall'art. 71 CTS. Qualora invece si confinasse l'attività religiosa tra quelle *diverse* e non tra quelle di cui all'art. 5 si porrebbe un ulteriore ed evidente profilo di ragionevolezza.

8. Un caso di specie di ente religioso... con altra veste: l'AGESCI.

Tornando alla situazione *de iure condito*, e nel tentativo di calare le considerazioni svolte sin qui su un piano più di carattere pratico e concreto, possiamo esaminare un caso di specie.

L'Associazione Guide e Scouts cattolici italiani (AGESCI) è un'associazione di promozione sociale, iscritta come tale al RUNTS. Si tratta di un ente che ha come scopo generale quello educativo, ed in particolare di "contribuire alla formazione della persona nel tempo libero e nelle attività extra-scolastiche secondo i principi e il metodo dello scautismo ideato da Baden-Powell, adattato ai ragazzi e alle ragazze nella realtà sociale italiana di oggi". Come anche si evince dal nome, essa ha una connotazione religiosa, e in particolare cattolica: nello statuto è scritto che essa, "come iniziativa educativa liberamente promossa da credenti, vive nella comunione ecclesiale la scelta cristiana". La sua proposta educativa, pertanto, è improntata ad una visione religiosa (cristiana), tanto è vero che la "proposta di fede" costituisce parte integrante dell'azione educativa, e ad ogni livello associativo è prevista la presenza e la partecipazione attiva di sacerdoti della Chiesa cattolica (nominati, a seconda dei diversi livelli, dall'Ordinario diocesano oppure dalle diverse Conferenze episcopali territoriali). All'interno delle varie attività ne vengono svolte alcune che senza alcun dubbio possono essere definite religiose (anzi, secondo il pensiero dell'Associazione, ogni attività svolta ha una finalità religiosa⁵³), ivi comprese attività di culto ("Per vivere questa esperienza di fede, che deve sempre crescere e rinnovarsi nell'ascolto della Parola di Dio, nella preghiera e nella vita sacramentale, apparteniamo a comunità che trovano il loro momento privilegiato nella celebrazione dell'Eucaristia"⁵⁴).

Lo statuto dell'Agesci è stato approvato dal Consiglio permanente della Conferenza episcopale italiana fin dagli anni Settanta, e di ciò è stata data comunicazione alla stessa associazione con una Lettera del Segretario generale della CEI in data 18 dicembre 1976, in cui si legge questo: "Questa comunione ecclesiale, perno di tutto l'insegnamento del Concilio Vaticano II, non può non starVi sommamente a cuore. Essa (...) è invece condizione

⁵³ Come si legge nel Patto associativo (che costituisce una sorta di documento identitario in cui tutti gli educatori dell'Agesci si riconoscono), "Per attuare questo programma profondamente umano, pensiamo che solo Cristo è la verità che ci fa pienamente liberi; questa fede è lo spirito che dà vita alle cose che facciamo".

⁵⁴ *Idem*.

indispensabile per la partecipazione, nell'unica fede, alla missione evangelizzatrice di Cristo, di cui nell'impiego educativo la Vostra Associazione vuol essere una espressione"⁵⁵.

Coerentemente, nel proprio sito l'Agesci si auto-definisce quale "associazione religiosa riconosciuta dalle confessioni con cui lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese" (corsivo aggiunto), e si ritiene che essa rientri tra le associazioni private di fedeli⁵⁶ (costituite per il perseguimento di una finalità di natura ecclesiale secondo quanto previsto dal Codice di diritto canonico).

Nessun dubbio, pertanto, che ci troviamo di fronte ad un ente religioso, che svolge attività religiosa (compresa quella di culto). Potremmo dire che, per l'Agesci, l'attività educativa costituisce l'ambito in cui esercitare la propria missione religiosa (la "missione evangelizzatrice di Cristo", come indicato nella Lettera della CEI). Malgrado questo, l'iscrizione al RUNTS è avvenuta non sulla base della attività "vera" o della finalità su cui essa effettivamente è costituita e si identifica, bensì indicando "come attività di interesse generale a favore di associati o di terzi, l'educazione, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera d) del Codice del Terzo settore" (art. 2, comma 1, dello statuto).

In ogni caso, l'Agesci è un ETS che si definisce associazione religiosa e che svolge attività di culto: esattamente l'opposto di ciò che dovrebbe avvenire, se si seguisse l'orientamento sopra espresso del Ministero del Lavoro e del Consiglio di Stato. E che invece avviene, ed opportunamente; a dimostrazione che l'attività religiosa può essere svolta anche da enti del Terzo settore, e che un ente religioso può essere un ETS: a condizione, tuttavia, che per l'iscrizione al RUNTS indichi come attività principale un'attività diversa da quella religiosa. Né si può sostenere che, in questo caso, l'attività religiosa sia strumentale a quella educativa: per chi svolge la propria azione all'interno di quell'associazione, infatti, ed in primo luogo per i sacerdoti della Chiesa cattolica che vi operano, varrebbe caso mai il contrario, ovvero che l'azione educativa è strumentale all'esercizio di un'opera di apostolato religioso.

9. Per concludere: la necessità di ripensare la relazione tra enti religiosi, attività religiosa e CTS, alla luce della Costituzione.

Il senso del ragionamento che qui si propone converge dunque su questi punti: in base alla normativa vigente, ed in particolare al CTS, gli enti religiosi (nell'accezione di tale espressione qui accolta) che svolgono attività religiosa non possono essere ETS, ma lo possono essere se svolgono un'attività (oltre a quella religiosa) altra, ovvero una di quelle indicate nell'art. 5 del CTS: il che significa dunque che un'attività di interesse generale può essere

⁵⁵ La lettera in questione può leggersi qui: https://www.chiesacattolica.it/wp-content/uploads/sites/31/2017/02/Lettera_AGESCI_18.12.1976.pdf Nel 2024 l'Agesci è stata ricevuta da Papa Francesco in occasione del cinquantenario dalla fondazione dell'associazione, e così ha scritto nel comunicato a seguito dell'incontro: "Essere ricevuti per le celebrazioni del 50esimo ha significato mettersi ancora a servizio della nostra Chiesa, per progettare il futuro lasciandoci interrogare dai nostri giovani e confidando nel cammino sinodale che ci permette di lavorare in sinergia per il Bene comune". V. la notizia in <https://www.agesci.it/2024/02/17/50-anni-dellagesci-papa-francesco-riceve-in-udienza-l'associazione-guide-e-scouts-cattolici-italiani/>.

⁵⁶ Cfr. G. SORACE, *Il caso dell'AGESCI: una grande associazione cattolica che entra nel regime ETS*, in G. BELFIORE (cur.), *Enti ecclesiastici e riforma del Terzo settore*, cit., 106 ss.

svolta anche da un ente religioso, purché non sia attività religiosa. Inoltre, quegli stessi enti (religiosi) possono svolgere una (o più) delle attività di interesse generale purché non per il perseguimento di finalità religiose, ma con finalità che, pur essendo tali, siano finalisticamente orientate al perseguimento di quelle civiche, solidaristiche o di utilità sociale indicate nel CTS.

La situazione, così ricostruita, merita alcune considerazioni conclusive, in particolare sulla coerenza della situazione descritta con la Costituzione. Ammettiamo pure che, in base alla normativa in essere, un ente del Terzo settore non possa svolgere, come attività principale, un'attività che definiamo (un po' allusivamente) religiosa. Sarebbe questa conclusione compatibile con la Costituzione?

Una prima verifica dovrebbe essere condotta in riferimento all'art. 20 Cost. per il quale, come si sa, "*Il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività*".

Non vi è bisogno di sottolineare, al riguardo, che in base a tale articolo il *fine di religione* è cosa diversa dal *fine di culto*; inoltre, che un'associazione può perseguire o l'uno o l'altro (ma anche entrambi, evidentemente); e ancora, che se un'associazione persegue uno dei due non può essere oggetto di limitazioni legislative. Ovviamente, il lemma "associazione" deve qui intendersi riferito sia gli enti che hanno la personalità giuridica, sia quelli che ne siano privi⁵⁷; sia gli enti definibili *confessionali* come anche quelli "non istituzionalizzati"⁵⁸. In sostanza, la disposizione costituzionale impedisce "la rilevanza esclusiva o discriminante dei requisiti soggettivi connessi all'appartenenza confessionale"⁵⁹.

Se dunque il CTS escludesse (come esclude) gli enti svolgenti attività religiosa dalla normativa di tipo promozionale da esso prevista, ciò costituirebbe una "causa di speciali limitazioni legislative" fondata sul fine di religione e di culto (sulla relazione tra fine e attività si è detto): che, dunque, sarebbe incompatibile con la disposizione costituzionale⁶⁰. Come già rilevava Francesco Finocchiaro, la Costituzione esclude "che il fine di religione o di culto possa essere elevato a motivo differenziatore per un trattamento peggiore nei confronti delle altre associazioni ed istituzioni, viventi nell'ambito dell'ordinamento giuridico statale o in relazione con esso"⁶¹. Ed ancora: "nessuna legge ordinaria può prevedere norme limitative o speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e attività, diverse dalle limitazioni o dai gravami esistenti, o da introdurre, per qualsiasi altra associazione"⁶². In *claris non fit interpretatio*, verrebbe da dire: né si potrebbe giustificare tale situazione sulla base di un criterio di

⁵⁷ A. FINOCCHIARO, *Commento all'art. 20*, cit., p. 307.

⁵⁸ A. BETTETINI, *Commento all'art. 20*, R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, cit., p. 445, la disposizione tutela anche gli enti confessionali non istituzionalizzati, come pure "un sentimento religioso che può essere efficacemente tutelato ancorché sia espressione di forme non tradizionali o non istituzionalizzate".

⁵⁹ M. RICCA, *Art. 20 della Costituzione ed enti religiosi: anamnesi e prognosi di una norma "non inutile"*, in *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, II, Padova, Cedam, 2000, pp. 1557-1558.

⁶⁰ Un cenno in tal senso anche in P. CONSORTI, *Le ragioni interculturali*, cit., p. 72.

⁶¹ F. FINOCCHIARO, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Milano, Giuffrè, 1958, p. 148.

⁶² F. FINOCCHIARO, *Commento all'art. 19*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., p. 285.

ragionevolezza che, così almeno mi pare, non avrebbe a fondamento alcun motivo di differenziazione.

In secondo luogo, si pone un profilo di possibile discriminazione irragionevole tra enti, e di conseguenza di violazione dell'art. 3 Cost., in ragione del tipo di attività svolta, sia per l'esclusione in sé dell'attività religiosa dal novero delle attività di interesse generale, sia per l'irragionevolezza di prevedere la possibilità che l'attività religiosa possa giustificare l'esistenza di un ETS qualora questa si manifesti come attività turistica o di "attività culturali di interesse sociale con finalità educativa" (art. 5 lett. d) ovvero ancora di "attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale" o altro ancora e non invece come attività religiosa *tout court*.

Su di un diverso piano si deve valutare la compatibilità della situazione descritta con l'art. 18 Cost., e quindi con la libertà di associazione: l'ampiezza con cui il disposto costituzionale garantisce tale libertà, unita al principio di laicità dello Stato sancito dalla Corte costituzionale da molti anni, non sembra tollerare che un'attività religiosa possa essere preclusa ad alcune associazioni. Né varrebbe sostenere che in verità la legge non impedisce anche ad enti religiosi di svolgere attività religiosa (ci mancherebbe altro...), ma si limita soltanto a sostenere e valorizzare – nell'ambito della normativa speciale dettata per gli enti del Terzo settore – quelli che svolgono attività diverse da quella religiosa (oltre che a valorizzare le attività non religiose degli enti religiosi): ma l'esclusione di alcuni enti soltanto in ragione del tipo di attività svolta potrebbe anche considerarsi quale ingiustificata menomazione del diritto alla libertà associativa.

Se tuttavia si voglia passare, in questo ragionamento, dalla *pars destruens* a quella *costruens*, la soluzione alla situazione descritta non sarebbe semplice. Non è mia intenzione, in questa sede, percorrere questa via, ma mi limito a indicare uno fra i tanti temi possibili. Qualora il legislatore intendesse cambiare strada rispetto a quella sin qui intrapresa, e ammettere anche gli enti religiosi tra gli ETS riconoscendo l'attività religiosa come di interesse generale, si porrebbe un problema assai consistente in ordine alla qualificazione dell'attività religiosa, e soprattutto alla titolarità della competenza a compiere tale qualificazione. La via dell'auto-qualificazione, sulla quale la Corte costituzionale si è già pronunciata negativamente con riguardo alla individuazione delle confessioni religiose (a partire dalla sentenza n. 467 del 1992⁶³), non sembra percorribile, perlomeno in via esclusiva; e d'altra parte affidare allo Stato (ovvero, nel nostro caso, all'Ufficio del RUNTS) "l'accertamento sul profilo di religiosità"⁶⁴ di un ente sembrerebbe una soluzione – se possibile – ancora peggiore, anche considerando (oltre agli evidenti profili principali connessi al principio di laicità) la necessità di effettuare una valutazione di effettività⁶⁵, con tutte le conseguenze del caso.

D'altra parte, rassegnarsi alla situazione in essere non può risultare appagante, anche in ragione dei consistenti dubbi di costituzionalità che essa presenta.

⁶³ Su cui, E. Rossi, *Le "confessioni religiose" possono essere atee?*, cit., p. 23.

⁶⁴ L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, cit., p. 128.

⁶⁵ Ovvero di verifica se le finalità religiose dichiarate dall'ente nel proprio statuto trovino effettivo riscontro nelle attività effettivamente svolte: così A. PEREGO, *Gli «enti religiosi civilmente riconosciuti»*, cit., p. 499.