

de lo bienes y lugares de culto, de manera que únicamente eran inembargables aquéllos que fueran de titularidad pública (p. 230); ahora, sin embargo, la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil en el art. 606, 3º incluye entre los bienes inembargables «los bienes sacros y los dedicados al culto de las religiones legalmente registradas»; aunque, curiosamente, no se especifica a qué Registro se refiere. Por otra parte, se entiende que el carácter sacro debe ser establecido en cada caso por la respectiva confesión.

Finalmente, se cierra el volumen con un trabajo de Álvarez Cortina sobre el *régimen jurídico del patrimonio religioso de carácter cultural* donde se entrelazan la normativa internacional, nacional y autonómica. Cuestiones que, *aun cuando pueden frenar algunos efectos derivados de la globalización económica, no puede desconocer, sin embargo, el fenómeno de la diversidad cultural, fenómeno que implica que los Estados o las comunidades territoriales inferiores a los Estados estén en las mejores condiciones para proceder a esa protección o conservación* (p. 243-244).

Ofrece una síntesis del tratamiento del patrimonio cultural religioso en las leyes promulgadas por las distintas Comunidades Autónomas, centrándose en las disposiciones normativas concretas contenidas en las leyes autonómicas. El tratamiento de esta materia lo considera parte de la cooperación técnica y económica del Estado con las confesiones religiosas. Cooperación que se sustenta sobre la base de los siguientes principios: 1) respeto al uso preferente de dichos bienes en los actos litúrgicos y religiosos y su utilización de acuerdo con su naturaleza y fines; 2) aplicación de la legislación civil sobre patrimonio cultural a todos los bienes que se encuadran en esa calificación, cualquiera que sea su titular; 3) exhibición de los bienes -en la medida de lo posible- en su emplazamiento original o natural, y cuando eso no sea posible, se procurará, agruparlos en edificios eclesiásticos formando colecciones o museos que garanticen su conservación y seguridad y faciliten su contemplación y estudio (cfr. p. 248).

En última instancia, *la razón de fundamentar la regulación de estos bienes culturales religiosos en normas de origen pacticio estriba en que el interés religioso de los mismos imprime de tal forma su finalidad y sentido que en muchas ocasiones perdería incluso esa cualificación histórica o cultural si los desprendemos de su sentido religioso* (p. 275).

Se cierra así esta obra en la que, como apuntaba al principio, se lleva a cabo un estudio de las cuestiones que suscita en el Derecho estatal la legítima actuación de las confesiones religiosas en el terreno patrimonial y económico. Estudio que, siendo autónomo para cada uno de los autores, se nota bien coordinado. Y, desde luego, de notable altura y calidad.

MARÍA BLANCO

**BOLGIANI, Isabella (a cura di), *Enti di culto e finanziamento delle Confessioni religiose. L'esperienza di un ventennio (1985-2005)*, Il Mulino, Bologna, 2007, 376 pp.**

Il volume curato da Isabella Bolgiani, dal titolo “Enti di culto e finanziamento delle Confessioni religiose. L'esperienza di un ventennio (1985-2005)”, raccoglie una pluralità di contributi dedicati, come sottolineato da Giorgio Feliciani nella sua Introduzione, che anticipa i punti salienti dei vari contributi, a verificare la tenuta del sistema di negoziazione bilaterale, così come rinnovato dagli Accordi del 1984, con peculiare riferimento al regime giuridico introdotto dalla legge n. 222 del 1985, alla luce di un quadro normativo di riferimento profondamente mutato. Due sono i filoni approfonditi nei saggi: una prima sezione concerne “Enti e istituzioni con finalità religiose”, la seconda i “Sistemi di finanziamento”.

La materia rappresenta una *res mixta*, sia per l'aspirazione delle istituzioni ecclesiali, il cui momento genetico appartiene alla Chiesa, di proiettarsi oltre l'ordine canonico, al fine di massimizzare le forme di tutela offerte dall'ordinamento statale per

meglio gestire le proprie risorse patrimoniali, sia per l'interesse statale, di fronte a realtà che sussistono ed operano nell'ordine secolare, ad assumere un atteggiamento non di mera astensione, ma di positiva ricerca di una interazione fra Stato e Confessioni.

La legge n. 222 del 1985, preceduta dal Protocollo del 1984 e dalla legge di esecuzione ed autorizzazione alla ratifica di quest'ultimo (Legge n. 206 del 1985), rappresenta il riflesso di questo intreccio di interessi, che l'ordinamento italiano ha mirato a risolvere non sul piano basilico di un generico riconoscimento in positivo della libertà di associazione (pure religiosa), bensì su quello più alto dello specifico riconoscimento in seno all'ordine secolare ad entità religiose, accordando loro piena autonomia quanto alle modalità costitutivo-organizzatorie, nel rispetto di requisiti concordatariamente stabiliti, e ripudiando definitivamente l'ipotesi (pure ventilata) di una completa riconduzione della disciplina degli enti ecclesiastici al diritto comune. Queste plurime istanze sono approfondite nel saggio di Salvatore Berlingò, che mette in luce come la specificità di trattamento sia riservata solo ai profili sostanziali attinenti all'ecclesiasticità degli enti, mentre gli aspetti formali afferenti all'ordine interno dello Stato restano di stretta competenza dello stesso. Ciò trova conferma nel ricorso al parere del Consiglio di Stato, nella procedura di riconoscimento, solo nei casi di maggiore complessità, e nell'attribuzione della competenza ad emanare il decreto finale di riconoscimento al Ministero dell'Interno, così come previsto per la generalità delle persone giuridiche da riforme normative di carattere generale operanti sul piano procedurale. L'Autore infatti riconosce che la fruizione dello strumento diplomatico dello scambio di note ha un valore solo "formalmente bilaterale". La disciplina degli enti deve, comunque sia, muoversi nell'alveo delle direttrici costituzionali, in particolare dell'art. 20, norma di cui va evidenziata la funzione "promozionale e non meramente difensiva", quale criterio volto a rendere effettiva "la parità sostanziale...fra tutte le opzioni fideistiche, in qualsiasi forma entificate", in coerenza con un principio di laicità statale compatibile con la stipula di "*pacta libertatis et cooperationis*", e nel comune afflato al perseguimento dell'unitario fine della promozione dell'uomo e dello sviluppo del paese e alla rimozione di residue incrostazioni privilegiate.

L'Autore evidenzia come oggi, l'irrompere del federalismo e di una legislazione volta a valorizzare il ruolo del privato sociale, inducano a riconsiderare le categorie giuridiche approntate concordatariamente, così come viene messa in luce l'incoerenza e la contraddittorietà degli interventi normativi, e l'assenza di una "revisione sistematica" dell'impianto codicistico nella parte dedicata ai soggetti collettivi, asseverato da una sorta di "fluidità" che tipizza le qualifiche soggettive, in seguito alla riforma societaria. Mentre la disciplina sugli enti ecclesiastici aveva originariamente svolto una funzione anticipatrice della normativa concernente altre entità caratterizzate dalla medesima "carica altruistica", oggi la crescente partecipazione della Chiesa nel settore sociale, e l'esigenza di fruire degli strumenti e benefici approntati civilisticamente in relazione allo svolgimento di tali attività, rischia di porre a rischio la specificità degli enti; va altresì monitorato l'emergente rischio che la qualifica dell'ecclesiasticità venga ricercata quale "diga posta a difesa dell'irrompere, nella cittadella marcata dalla qualifica di specie, dei flussi troppo omologanti (o, per altri versi, perequativi) delle discipline di genere (per quanto frazionate e/o localizzate)".

L'Autore sottolinea come la disciplina del 1984, ribadita pure dalle note diplomatiche del 1997, sia volta a valorizzare l'"ecclesiasticità" degli enti e la loro tipicità rispetto a quelli di diritto comune. Oggi non rappresenta però l'unico viatico fruibile da parte delle organizzazioni religiose, ma occorre una opportuna valorizzazione della pluralità di strumenti giuridici offerti dall'ordinamento italiano a protezione delle esigenze organizzative dei gruppi religiosi. In tal senso, quale tutela intermedia fra quella altamente specifica disposta concordatariamente e quella generica predisposta dal diritto comune, l'Autore sollecita l'introduzione di un testo normativo sulla libertà religiosa, la cui applicazione sia estesa a tutte le Confessioni, onde evitare la strisciante transizione

dal confessionismo di Stato ad una sorta di pluriconfessionismo (Domianello), che continua a premiare solo le Confessioni dotate di Accordi o Intese con lo Stato.

Allo stesso tempo, secondo L'Autore, tale patente non può costituire, per gli enti esercenti pure "attività diverse", una sorta di "schermo" per godere indebitamente di privilegi e di agevolazioni, come è stato messo in luce dalla vicenda relativa all'ICI e dalla normativa concernente gli enti commerciali e le ONLUS; occorre una peculiare sensibilità per discernere indebite immunità da forme di rinvio a specifiche tipologie di controllo e di sanzioni insite nella disciplina specifica degli enti. L'abuso della qualifica di ente ecclesiastico va attentamente verificato sia da parte dello Stato, e a tale scopo viene proposta l'introduzione di autorità terze a ciò deputate, sia da parte della Chiesa, attraverso meccanismi di autoregolazione che ricerchino una convergenza fra qualifiche canonistiche e civilistiche (come prospettato dalla Istruzione CEI del 2005). Una via intermedia fra la qualifica dell'ecclesiasticità e il ricorso agli strumenti dell'autonomia negoziale che tutelino la tendenza religiosa dell'organizzazione, sul modello statunitense (Di Pietro, Madera), è offerto dalla fattispecie *borderline* di cui all'art. 10 della legge n. 222 del 1985.

Sulla stessa lunghezza d'onda si muove il contributo di Giorgio Pastori, che enfatizza il dualismo presente nella disciplina sugli enti fra la specialità di disciplina che connota gli enti dal punto di vista soggettivo e la generalità di regime cui sembra improntato il regime delle attività diverse da quelle di religione e di culto. Tale profilo, già contenuto *in nuce* nel Concordato del 1929 (nell'equiparazione del fine di religione o di culto a quello di beneficenza ed istruzione), appare sicuramente accentuato con la Revisione del Concordato, che connette direttamente la qualifica dell'ecclesiasticità non più alla mera genesi degli enti nell'ordinamento confessionale bensì al precipuo perseguimento di un fine di religione o di culto, rispetto al quale le attività svolte assumono valenza strumentale, e pone l'accento proprio sul profilo delle attività, distinguendo analiticamente quelle precipuamente di religione e di culto da quelle non qualificanti l'ente ecclesiastico come tale. Il "*trait d'union*" fra i due ordini di disciplina (quello relativo all'ente e quello relativo alle attività), altrimenti improntati ad una più rigida separazione, sembra essere data dalla clausola di salvaguardia della struttura e delle finalità degli enti, contenuta nell'art. 7, n. 3, dell'Accordo. L'Autore afferma a tal proposito che, mentre risulta incontestabile la valenza di questo inciso "in negativo", ossia come limite strutturale che impone la non-interferenza del regime delle attività sui profili identitari dell'ente ecclesiastico, più problematico appare il riconoscimento di una valenza "in positivo", ossia il riverberarsi della disciplina dell'ente su quella delle attività, che l'Autore reputa sicuramente possibile solo allorché l'ente ecclesiastico, nell'ambito della più generica categoria degli enti senza fini di lucro, beneficia di provvidenze e agevolazioni a condizioni di parità con le altre realtà entificate *non-profit*. A tal fine viene auspicato un adeguamento "della disciplina generale degli enti *no profit*... ai principi richiamati di difesa e promozione del pluralismo e delle libertà sociali" e l'adozione di un "nuovo ordinamento degli enti senza fini di lucro" maggiormente in linea con il principio costituzionalmente affermato di "sussidiarietà orizzontale o sociale".

La prima sezione è integrata da ulteriori saggi che affrontano più puntualmente alcune questioni specifiche.

Lo scritto di Mauro Rivella evidenzia l'accrescimento, nell'ultimo ventennio, delle competenze della CEI, rintracciabile sia nelle disposizioni dell'Accordo, sia in quelle della legge n. 222. L'Accordo del 1984 valorizza, tra l'altro, il ruolo della CEI nelle intese con le autorità scolastiche con riferimento all'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche e con gli organi ministeriali per garantire l'assistenza spirituale nelle strutture obbligate; la legge n. 222 attribuisce dettagliate competenze alla CEI in materia di beni ecclesiastici e di sostentamento del clero. L'Autore nota come, al contrario, in ambito canonistico si assiste ad un "contenimento

delle competenze delle conferenze episcopali”, determinato da una sorta di cautela nel costituire istanze intermedie fra quella universale e quelle particolari. Nell’ordinamento secolare è invece fortemente avvertita l’esigenza di individuazione di “un soggetto unitario di interlocuzione in grado di rappresentare le molteplici espressioni istituzionali della Chiesa di fronte agli organi dello Stato e, più in generale, ai soggetti sociali”, e trova corrispondenza nel riconoscimento civile operato *ex lege* nei confronti della stessa CEI (così come nei confronti degli enti a rilevanza istituzionale di altre Confessioni religiose dotate di Intesa con lo Stato); tale bisogno è stato reso più pressante dalla riforma del sistema patrimoniale ecclesiastico e dal nuovo sistema di sostentamento del clero. La procedura di verifica dell’interesse culturale dei beni immobili di proprietà di enti ecclesiastici, predisposta dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio del 2004, ha richiesto l’assolvimento di un’ulteriore opera di coordinamento fra istanze nazionali, regionali e diocesane, per assicurare una “adeguata interlocuzione con il corrispondente livello istituzionale e politico”. A tali maggiori competenze, corrisponde una crescente consapevolezza da parte della CEI del ruolo rivestito di garante dell’unità della Chiesa, in funzione di una proficua collaborazione con le realtà culturali, sociali e politiche italiane per la promozione dell’uomo e il bene del Paese (Art. 5 § 1 Statuto CEI).

Il saggio di Franco Edoardo Adams approfondisce un tema poco trattato e tuttora ricco di risvolti problematici, ossia l’art. 73 della legge n. 222, che dispone riguardo alle cessioni e ripartizioni di cui all’art. 27 del Concordato del 1929 e agli artt. 6-7-8 della l. n. 848 del 1929. Questa norma, non suscettibile, secondo l’Autore, di una univoca lettura, innesta una serie di questioni irrisolte: il mancato coordinamento con l’art. 7, n. 6, secondo comma, dell’Accordo (che prevedeva una valenza solo transitoria della disciplina previgente, sulla base della circostanza, poi come è noto non verificatasi, di un vuoto temporale fra l’adeguamento dell’ordinamento italiano all’Accordo del 1984 e quello al nuovo regime patrimoniale) lascia in dubbio se l’art. 73 abbia prodotto una “novazione legislativa” delle disposizioni del testo pattizio o contenga una deroga positiva alle disposizioni abrogate del testo del 1984. La questione non possiede rilievo esclusivamente teorico, derivandone un diverso livello di “copertura costituzionale” per la norma in questione. L’accoglimento della seconda ipotesi condurrebbe, secondo l’Autore, ad una “concordatarizzazione” pure degli artt. 6-7-8 della legge n. 848 del 1929 e di una ultrattività pure degli artt. 11 e 12 del r.d. 2 dicembre 1929, n. 2262. L’Autore prosegue poi con l’esaminare l’oggetto dell’art. 73: si tratta di un “numero chiuso” di ipotesi (santuari e chiese appartenenti ad enti ecclesiastici soppressi), da cui deriva la previsione di un esaurimento di efficacia della stessa disposizione normativa con il venir meno delle situazioni a cui si riferisce. Quanto ai santuari, l’Autore, dopo aver ripercorso le complesse vicende relative alla cessione delle Basiliche della S. Casa del Loreto, di S. Francesco d’Assisi e di S. Antonio da Padova (delle quali alcune restano ancora insolute), si sofferma sull’art. 27, terzo comma, del Concordato (da ritenersi pure richiamato dall’art. 73), che solleva l’interrogativo dell’individuazione di altri santuari. A questo proposito vengono riassunti i due principali indirizzi dottrinali: il primo, che riteneva che l’autorità ecclesiastica acquistasse la gestione solo dei santuari dotati di personalità giuridica anteriormente all’emanazione del testo pattizio; il secondo, che prendeva in considerazione entità dotate di patrimonio distinto, sia pure non personificate, chiunque ne fosse il proprietario (pubblico o privato). In entrambi i casi sembra essenziale il requisito di fatto della “pietà popolare”, per cui il santuario è meta di pellegrinaggio per i fedeli. Quanto alle chiese appartenenti ad enti soppressi (per le quali l’Autore nota si debba parlare di consegna e non di cessione), vengono ricomprese non solo le chiese ex conventuali ma pure quelle degli enti ecclesiastici soppressi in forza delle legislazioni eversive pre-unitarie. L’Autore sottolinea come tali disposizioni normative risolvano quelle situazioni ambigue in cui determinate chiese, sia pure destinate al culto pubblico, erano di proprietà di fondi speciali o enti territoriali; più critica è la sua posizione nei confronti della giurisprudenza del Consiglio di Stato (in

coerenza con giurisprudenza precedente), che presume che l'acquisto della proprietà sui beni si verifichi *ipso iure* con la personificazione giuridica dell'ente-chiesa. Il Consiglio di Stato, seguendo inoltre questa linea di pensiero, arriva ad affermare che i beni spettanti "virtualmente" all'ente-chiesa, anche se non intestati formalmente alla stessa, vengono acquisiti automaticamente dalla parrocchia subentrante, costituita in persona giuridica.

Pur riconoscendo l'incontestabilità dell'assunto per cui ogni realtà entificata debba disporre di un substrato materiale, l'Autore evidenzia le pecche di tale giurisprudenza, che non opera una opportuna distinzione fra proprietà sui beni e semplice destinazione dei beni a finalità religiose, e che non tiene conto sia delle modalità di acquisto della personalità giuridica nel periodo della vigenza del Concordato del 1929 (ossia solo su richiesta dell'autorità ecclesiastica e non in forma automatica), sia della diversa natura giuridica canonica della parrocchia rispetto alla chiesa (la prima *universitas personarum*, la seconda *universitas rerum*), ed infine degli oneri di manutenzione di cui viene gravato l'ente-parrocchia, indipendentemente da una espressa richiesta dell'autorità ecclesiastica, in contrasto con lo spirito originario delle norme pattizie.

Un'altra importante innovazione introdotta dalla legge n. 222 è l'attribuzione della gestione dei beni acquisiti dallo Stato in forza della legislazione eversiva, e successivamente da questo mantenuti, ad un ente appositamente costituito: il Fondo Edifici di Culto. Tale "ente religioso atipico" (Berlingò) è studiato approfonditamente da Francesco Falchi. In particolare, egli si sofferma sulle funzioni del consiglio di amministrazione, mettendo in luce le sue finalità più ampie rispetto a quella meramente consultiva; sulla consistenza del Fondo, composto da beni assoggettati a distinte discipline giuridiche, sulle modalità di gestione del Fondo, "orientato a garantire la massima redditività" delle risorse patrimoniali, sul patrimonio e gli obiettivi dello stesso Fondo. Peculiare attenzione è dedicata alla natura giuridica del Fondo: a tal proposito l'Autore ricorda come le diverse sezioni del Consiglio di Stato abbiano posizioni divergenti, qualificando il Fondo talora come organo dello Stato, ad esso legato da un rapporto di immedesimazione, sebbene dotato di autonoma personalità giuridica, talvolta come ente pubblico distinto dallo Stato, anche se collegato al Ministero dell'Interno, e dotato di una sua "specialità", in quanto ente che opera mediante l'apparato organizzativo statale. A sua volta pure la Corte dei Conti talora appoggia l'ipotesi che il Fondo sia dotato di personalità giuridica autonoma, e sia distinto dallo Stato (come asseverato pure da recenti provvedimenti normativi), talora invece lo considera non soggetto bensì oggetto di attività giuridica. L'Autore nota come le diverse conclusioni giurisprudenziali appaiano "funzionali alle questioni di volta in volta oggetto di valutazione"; esse, lungi dall'aver solo valenza teorica, si riverberano sul regime dei beni. Il saggio analizza, sia pure sotto una diversa angolazione (ossia l'esame della posizione assunta dalle parti coinvolte), le vicende aperte dall'art. 73 dell'Accordo, oggetto pure del saggio di Franco Edoardo Adami. L'Autore chiarisce come l'indirizzo inizialmente seguito dal FEC, supportato da alcuni pareri del Consiglio di Stato, appaia rivolto verso il trasferimento in proprietà dei beni delle chiese ex conventuali, ricomprendendo pure le rettorie; un atteggiamento più cauto viene assunto in seguito a pronunciamenti ministeriali, che attribuiscono natura "demaniale" a tali beni, in considerazione del loro valore storico-culturale, producendo un arresto, di fatto, della procedura di regolarizzazione dello stato di questi. Evidenzia l'Autore come, in attesa di una soluzione per via concordataria, la CEI sembri tuttora indirizzata ad accogliere quella lettura per cui il riconoscimento della personalità giuridica implica pure il trasferimento della proprietà. Quanto invece all'istituto della concessione in uso, per la specificità dei beni coinvolti e la loro destinazione al culto questi rimangono sottratti alla disciplina ordinaria concernente i contratti di locazione. L'Autore sottolinea infine come alle originarie finalità "transitorie" il FEC aggiunge proprie finalità istituzionali; la sua "precarietà" risulta oggi maggiormente legata alla scarsità di risorse di cui dispone, per cui viene auspicato un ripensamento volto all'individuazione di modalità più congrue di contributo statale (che trovano origine

nella legislazione ottocentesca), in considerazione del suo compito pure di manutenzione di beni di indiscusso valore storico-culturale.

Alberto Roccella, nel suo contributo, il cui tema risulta approfondito solo in pochi studi di settore (Feliciani - Roccella, Mantineo), ripercorre le vicende delle confraternite, dal processo di pubblicizzazione avviato dalla legislazione pre-unitaria, alla distinzione di regime operata dal Concordato lateranense fra le stesse confraternite sulla base dello scopo perseguito, mantenuta dall'art. 71 della legge n. 222 del 1985. Tale dettato normativo ha confermato l'indirizzo giurisprudenziale amministrativo e pure dottrinario (Pastori, Floris) per cui le finalità di ente vanno considerate in stretta connessione alle attività da questo svolte; per le confraternite inoltre il fine di culto dovrà avere rilievo "esclusivo o prevalente", come previsto dalla disciplina previgente, e la procedura amministrativa del riconoscimento di tale scopo rimane regolata unilateralmente dallo Stato. Un esame analitico è dedicato agli aspetti di tale procedura che sono stati modificati dalle riforme legislative introdotte unilateralmente dallo Stato. Come è noto, si è verificato il passaggio dal provvedimento finale sotto forma di Regio Decreto al Decreto del Presidente della Repubblica prima, infine al Decreto del Ministro dell'Interno, e il venir meno dell'obbligatorietà del parere del Consiglio di Stato. In particolare, L'Autore esamina poi le (a suo dire criticabili) ragioni che hanno indotto a preservare la competenza ministeriale nell'accertamento del fine di culto, piuttosto che trasferirle alla competenza dirigenziale o direttoriale (ossia al prefetto), che sarebbe in maggiore coerenza con lo spirito della più recente normativa (d.lgs. n. 165 del 2001), e con il venir meno del parere obbligatorio del Consiglio di Stato. Particolari perplessità vengono sollevate verso l'orientamento ministeriale, esplicitato pure mediante circolare, che ha introdotto il requisito dell'assenso della Regione nel procedimento per l'accertamento del fine di culto: esso viene valutato come un aggravamento della procedura (ai sensi della legge n. 241 del 1990), una "indebita riduzione del ruolo dell'amministrazione statale", assurgendo l'atto di assenso regionale a requisito per la regolare instaurazione del procedimento, in forza della circolare ministeriale, configurandosi secondo lo stesso Autore una "violazione del principio di legalità". L'Autore auspica a tal proposito l'introduzione di modalità di partecipazione della Regione (alla cui competenza legislativa esclusiva di carattere residuale appartiene oggi la materia della beneficenza) alla procedura di accertamento del fine di culto maggiormente in coerenza non solo con il r.d. n. 2262 del 1929, ma pure con il principio di "leale collaborazione" che deve improntare le relazioni fra Stato e Regioni. Ancora, l'Autore esamina la disciplina della fissazione dei termini del procedimento, oggi ragionevolmente più ridotti, sebbene più lunghi di quelli ordinariamente previsti, e il silenzio dell'amministrazione, al quale oggi, alla luce della normativa più recente, deve attribuirsi il valore di assenso.

Alla luce di questa disamina viene indagata la natura giuridica delle confraternite con fine esclusivo o prevalente di culto, da considerare quali "una specie particolare di enti ecclesiastici, distinta dalla categoria generale"; questo assunto troverebbe conferma nella giurisprudenza della Cassazione, che ha sottratto alla giurisdizione del giudice italiano le controversie relative alla vicenda e all'esistenza del vicolo associativo nell'ambito di tali confraternite; più problematico appare tuttavia allo stesso Autore il riverberarsi della specialità di regime pure sulle attività assistenziali (come affermato dalla giurisprudenza amministrativa prima dell'entrata in vigore della revisione del Concordato), in quanto tale indirizzo appare in contrasto con l'orientamento del nuovo Accordo a "dare rilievo all'ecclesiasticità solo in ragione delle attività di religione e di culto". L'Autore si sofferma pure sulle confraternite di nuova costituzione, che potrebbero farsi rientrare nell'ambito delle fattispecie di cui all'art. 10 della legge n. 222. Un ultimo sguardo è dedicato alle confraternite con fini diversi da quello di culto ed al processo di privatizzazione che, aperto in seguito alla sent. n. 396 del 1988 della Corte Costituzionale, ha ricevuto applicazione generalizzata con il d.lgs. n. 207 del 2001, che lo collega ad un atto di autonomia dell'ente coinvolto; viene conclusivamente

esaminata la legislazione regionale in materia che, sia pure con talune pecche, evidenzia la sua crescente "incidenza sulla disciplina giuridica del fenomeno religioso", soprattutto dopo la riforma costituzionale del 2001.

Pure per le fabbricere la legge n. 222, art. 72, fa riferimento al regime previgente e "alle altre norme che le riguardano"; Giorgio Orsoni, nel suo contributo dedicato a questo tema, considera tale rinvio un segno di apertura legislativa anche nei confronti della normativa comunitaria. Per queste ragioni tali enti potrebbero essere annoverati fra gli organismi di diritto pubblico di cui all'art. 1 della direttiva 93/37/CEE, purché posseggano i requisiti da questa richiesti; viene instaurato a tal proposito una interessante comparazione pure con il Belgio, per il quale la stessa direttiva riconduce le *fabriques d'église* nell'elenco di tali organismi. Viene approfondita la questione della natura giuridica, che risulta non pacifica: mentre un indirizzo giurisprudenziale ne ha inizialmente affermato il carattere pubblico, un orientamento più recente sottolinea la specialità di tali enti; viene acquisita infatti la consapevolezza che lo svolgimento di funzioni pubbliche non necessariamente comporta una ricaduta sulla natura dell'ente. L'Autore nota tuttavia che l'affermazione della natura privata di tali enti (che sussista o no il riconoscimento della personalità giuridica) lascia numerosi interrogativi aperti. In particolare, la figura della fabbrica priva di personalità giuridica è considerata talora quale associazione non riconosciuta, talora come organo della chiesa o di altro ente cui è annessa, ponendosi il conseguenziale problema della tipologia di bilancio da redigere, e del rapporto fra il bilancio della fabbrica e quello della chiesa. L'Autore analizza infine la problematica relazione fra la fabbrica e l'ente chiesa, con peculiare riferimento alle vicende conseguenti all'estinzione dell'ente-chiesa, al regime dei beni, agli acquisti operati dalla fabbrica ed alle donazioni ricevute: la disciplina risulta diversificata in connessione al possesso da parte della fabbrica di personalità giuridica autonoma o no.

La seconda sezione si apre con il contributo di Carlo Cardia, che analizza il sistema di finanziamento delle Confessioni religiose in Italia. Nel quadro comparatistico dei vari modelli di finanziamento, diretto e indiretto, l'Autore evidenzia una crescente tendenza degli ordinamenti europei, pure di stampo separatista (Francia, Stati ex comunisti), a contribuire alle esigenze economiche delle Confessioni, sull'esempio dell'ordinamento statunitense, che, mediante un complesso sistema di esenzioni fiscali, ha tradizionalmente supportato le Confessioni religiose (Onida). Viene poi analizzata l'esperienza italiana, approfondendo i passaggi dal separatismo ottocentesco al regime concordatario, fino al moderno Stato laico sociale. L'Autore mette in luce le scelte di compromesso operate dall'ordinamento italiano, ove la costituzione di un sistema di strutture pubbliche, soprattutto in campo scolastico, si è realizzata senza escludere completamente la presenza della Chiesa Cattolica, ma al tempo stesso ostacolando il consolidarsi di una rete privato-confessionale che operasse in forma effettivamente concorrenziale, diversamente da quanto verificatosi in Francia (A. Ferrari); allo stesso tempo non sono mai state interrotte forme di finanziamento ecclesiale e di sostegno dell'edilizia di culto. Il nuovo sistema di finanziamento, fondato sul meccanismo dell'otto per mille, pur avendo carattere innovativo, è in coerenza con queste scelte di compromesso; segna al tempo stesso l'apertura del finanziamento statale anche a Confessioni diverse da quella Cattolica. Tale sistema assume carattere "misto", mutuando dall'esperienza anglosassone il sistema delle deduzioni fiscali. Tale innovazione, nota l'Autore, non ha trovato tuttavia risposta in una elevata disponibilità dei cittadini a effettuare donazioni volontarie, al di fuori della comunità di appartenenza. Gli introiti di tale finanziamento indiretto, sia pure concepito per venire incontro alle esigenze di sostentamento del clero, possono essere utilizzati pure per il perseguimento di attività diverse: ancora una volta la legge n. 222 sembra anticipare il *favor* normativo verso il privato sociale sviluppatosi nell'ultimo ventennio, pure in campo tributario.

L'ultima parte del saggio è dedicato ad un attento monitoraggio del sistema di finanziamento con riferimento alle modalità di fruizione da parte delle specifiche

Confessioni: l'Autore nota come quasi tutte le Confessioni dotate di Intesa, con qualche sporadica eccezione (Battisti), hanno aderito al sistema dell'otto per mille, e a quello delle scelte non espresse (con l'eccezione di Pentecostali e ADI); le finalità cui è destinata tale forma di sussidio statale spaziano da quelle precipuamente di culto a quelle umanitarie e culturali, riscontrandosi differenze fra le varie Confessioni; tutte le Confessioni sollecitano inoltre un adeguato innalzamento del tetto di deducibilità fiscale. Le riflessioni finali sono dedicate alla costante crescita del flusso finanziario derivante dall'otto per mille a favore della Chiesa Cattolica, oggi superiore alle esigenze di sostentamento del clero, che ha condotto ad una serie di riflessioni in seno alle commissioni di verifica, al fine di indirizzare nel modo più appropriato tali risorse, pur nel rispetto della precipua missione ecclesiale.

Il saggio di Pierangela Floris si apre con una panoramica sulla remunerazione statale (in forma diretta o indiretta) del clero nei paesi europei sottolineandone, di volta in volta, la natura "risarcitoria" rispetto alle precedenti politiche eversive, di sostegno alla Chiesa ufficiale, o di compensazione per il servizio morale/religioso offerto; si sofferma successivamente sulla "atipicità" del sistema italiano. Nel nostro ordinamento risulta di difficile inquadramento la natura giudica del diritto alla remunerazione dei sacerdoti, particolarmente problematico pure sul versante processualistico (Licastro, Fiorita). Esso è difficilmente riconducibile nella prospettiva giuslavoristica, essendo privo di quel "nucleo forte" (l'alterità di interessi e la proporzionalità del compenso al lavoro svolto) che tipizza il rapporto di lavoro, in particolare quello subordinato, ed essendo purtuttavia caratterizzato dal "vincolo sacramentale assunto per una missione spirituale". Al tempo stesso la natura di prestazione alimentare risulta in contraddizione con la sussistenza di un diritto alla retribuzione pure in presenza di altre fonti reddito. L'Autrice sembra accogliere, sia pure con qualche perplessità, la prospettiva assistenziale, ancorandola all'art. 2 Cost., quale ausilio all'individuo/ministro di culto a realizzare la propria personalità seguendo un percorso vocazionale; la tutela del sostentamento dei ministri di culto verrebbe ulteriormente giustificata come attività volta al miglioramento sociale (art. 4 Cost.), in quanto "strumentale" al soddisfacimento delle esigenze religiose dei cittadini. Ulteriori incoerenze notate dall'Autrice nell'attuale normativa riguardano il mancato raccordo fra il diritto remuneratorio e le effettive condizioni economiche dei chierici, cui la stessa CEI con alcune delibere ha cercato di ovviare, ed il riconoscimento del diritto alla remunerazione, sia pure legata ad una forma di "introito potenzialmente precario" (Rivella), esclusivamente al clero cattolico, rimanendo il sostentamento dei sacerdoti di altre Confessioni, in base alle previsioni contenute nelle rispettive Intese, lasciato all'autonomia delle specifiche Confessioni.

Gli ultimi due contributi completano il quadro del sistema del finanziamento dei culti analizzando specificamente due esperienze straniere: quella tedesca e quella spagnola.

Il contributo di Romeo Astorri prende in considerazione l'imposta ecclesiastica nell'ordinamento tedesco, inquadrandola nell'ambito di un modello di rapporti fra Stato e Confessioni che garantisce a queste ultime lo *status* di corporazioni di diritto pubblico, riconoscendo la rilevanza del loro ruolo nel perseguimento delle finalità statali. L'Autore ripercorre le vicende storiche relative all'introduzione di tale tassa (dalla separazione del patrimonio statale da quello ecclesiastico, alla Costituzione di Weimar, alla *Grundgesetz*), e l'"eterogenesi" delle sue finalità: se essa era inizialmente improntata pure ad avere carattere risarcitorio, e a consentire allo Stato una forma di controllo sulle Confessioni (evidenziandosi un ruolo di "subordinazione" delle stesse), successivamente va connessa alla libertà di religione e al principio di autonomia delle Chiese, ed infine diviene espressione non di un regime privilegiario bensì di un peculiare modello di cooperazione fra Stato e Confessioni, per cui le Chiese vanno equiparate a "libere articolazioni nel quadro dello Stato/società", che persegue un ideale di *positive Trennung* (von Campenhausen). Vengono a tal proposito analizzate le più autorevoli

posizioni dottrinarie tedesche, in particolare quella di Sohm sull'“uguaglianza etica” fra Stato e Chiesa. L'autore osserva che il sistema è garantito a livello costituzionale e dagli accordi dei *Länder* con la Chiesa Cattolica e quelle Luterane; l'ampliamento del sistema dell'imposta ecclesiastica viene dettagliatamente esaminato, trovando riscontri sia nella legge che estende tale modello ai nuovi *Länder*, sia nei Concordati stipulati fra la Chiesa Cattolica e i *Länder* dell'ex Germania Orientale. Particolare attenzione è dedicata infine alla giurisprudenza costituzionale, che ha contribuito alla definizione del sistema, statuendo una sorta di “vincolo di bilateralità” in questa materia, ed individuando i soggetti di imposta, mediante un attento bilanciamento fra autonomia delle Confessioni e competenze statali.

Il contributo di Antonio Chizzoniti esamina a sua volta il sistema spagnolo (che introduce sia donazioni deducibili sia esenzioni fiscali), soffermandosi in modo particolare sull'istituto della *asignación tributaria* (prevista dall'Accordo sulle Questioni Economiche del 1979 con la Chiesa Cattolica, e aggiornata da successivi provvedimenti normativi) ossia la destinazione alla Chiesa Cattolica di una quota percentuale dell'ammontare dell'imposta sulle rendite delle persone fisiche. Seguendo puntualmente l'evoluzione normativa, si mette in luce il percorso “a tappe” concordatariamente definito, che ha previsto il passaggio dalla *dotación presupuestaria*, retaggio del regime franchista, che prevedeva un contributo statale erogato annualmente, ad una fase intermedia basata sulla *dotación-asignación*, in cui lo Stato si impegnava a erogare una quota fissa in aggiunta agli introiti ricevuti dalla Chiesa in ragione delle scelte dei contribuenti, fino alla realizzazione del sistema attuale, che a sua volta è prefigurato come transitorio rispetto ad un modello fondato su un completo autofinanziamento della Chiesa. L'Autore non manca di sottolineare le assonanze e le influenze reciproche fra il sistema spagnolo e quello italiano, parlando di “scambio osmotico fra i due sistemi”, pur sottolineandone “tratti distintivi significativi”. In particolare, il sistema spagnolo, così come definito in un regio decreto del 1989, realizzava una sorta di competizione fra fini religiosi e fini sociali, suscettibile di incidere negativamente sugli introiti della Chiesa, pure in forza delle scelte non espresse (destinate automaticamente ai progetti di carattere sociale); in tal senso la legge n. 59 del 1999 ha apportato un correttivo, rendendo le due scelte indipendenti e compatibili fra loro. Quanto al trattamento delle Confessioni religiose diverse, L'Autore dedica particolare attenzione alla mancata estensione del beneficio della *asignación* alle stesse, sia pur dotate di Intesa con lo Stato, diversamente da quanto si verifica nel sistema italiano. A tal proposito una pronuncia della Corte Europea del 14 giugno 2001 ha manifestato una particolare sensibilità verso l'autonomia dei singoli Stati nella materia del finanziamento delle Confessioni, e ha ulteriormente reputato che tale differenza di trattamento non si pone in contrasto con gli artt. 9 e 14 della Convenzione, purchè la distinzione abbia una giustificazione ragionevole e non sia preclusa alle altre Confessioni la possibilità di concludere Accordi con lo Stato per fruire della medesima agevolazione; la legislazione spagnola non impone infatti una coercizione a finanziare una specifica Chiesa, potendo il cittadino optare per destinare la percentuale normativamente prevista a fini sociali. L'Autore sottolinea come la legislazione spagnola sia recentemente intervenuta per colmare questo divario di posizioni fra la Chiesa Cattolica e le Confessioni diverse, introducendo nuove peculiari forme di finanziamento appositamente predisposte. Quanto all'evoluzione futura, l'Autore prefigura due possibili alternativi scenari: o la stabilizzazione definitiva del sistema dell'*asignación*, suggerendo degli opportuni correttivi alle attuali pecche del sistema o l'attuazione di un sistema fondato esclusivamente sull'autofinanziamento (mediante una valorizzazione della deducibilità delle donazioni), predisponendo misure di vigilanza atte ad evitare il verificarsi di storture del sistema: gli sviluppi normativi più recenti sembrano indirizzarsi verso la prima delle soluzioni prospettate, nel quadro dell'impegno di collaborazione fra Stato e Chiesa per il conseguimento di un adeguato sostegno economico, come risulta dallo scambio di note intervenuto fra le rappresentanze delle due parti. L'Autore auspica

infine un'estensione del medesimo regime pure alle altre Confessioni, in peculiar modo a quelle dotate di Accordi di cooperazione con lo Stato, così come è sollecitato dalle stesse.

Le riflessioni su "un ventennio di sperimentazione" sono affidate a Attilio Nicora e a Francesco Margiotta Broglio. Il primo, dopo aver sottolineato la capacità del nuovo sistema di far fronte ai mutamenti normativi dell'ultimo ventennio, pone in luce la capacità della CEI di affrontare problemi e offrire soluzioni, esaltando al suo interno la metodologia assembleare, ed operando all'esterno in un leale spirito di collaborazione con le autorità statali. Viene messo in luce l'"intreccio" fra la dimensione giuridica e quella sociale, quale risulta dalla legge n. 222 del 1985: tale normativa ha dato il via ad "un fenomeno di più vasto aggiornamento e unificazione nel campo economico-amministrativo", contribuendo pure alla "valorizzazione delle competenze laicali", ed allo "scambio di esperienze, di conoscenze e progettazioni tra i molti soggetti implicati nella complessità del sistema", realizzando un modello ove gli orientamenti di fondo vanno mantenuti, pur con la capacità adattiva di far fronte a nuove questioni.

Infine, Francesco Margiotta Broglio offre un quadro conclusivo di insieme del sistema, valutato in chiave di positività, sia pure alla luce dei due principali fattori di innovazione: il crescente ruolo delle Regioni e degli enti locali in materie di interesse pure per le Confessioni, ed il consolidarsi del pluralismo confessionale. L'Autore ripercorre le vicende storiche del "compromesso costituzionale" che, sia pure nel quadro dell'affermazione di una eguale libertà di tutte le Confessioni, ha continuato a riconoscere un regime specifico per la Chiesa Cattolica, estendendo la possibilità del ricorso a forme di negoziazione bilaterale alle Confessioni diverse. Egli sottolinea la lettura riduttiva ed in certo qual senso "riparatrice" che venne data inizialmente all'art. 8, terzo comma, Cost., che portò a "concordatini" non pienamente capaci di evidenziare i peculiari aspetti identitari delle Confessioni, per cui la vera portata innovatrice del rapporto fra Stato e Confessioni è da imputarsi al nuovo sistema di finanziamento delle Confessioni introdotto con gli Accordi del 1984, che "fece scoprire ai contribuenti l'esistenza di altre religioni, cristiane e non, citate non nell'enciclopedia, ma nei moduli per la dichiarazione dei redditi". Oggi, da un lato la valorizzazione del principio di sussidiarietà, che ha comportato lo spostamento di una serie di funzioni tradizionalmente pubbliche al privato-sociale, pure religioso, dall'altro i cambiamenti giuridico-sociali, che hanno "disinnescato una delle mine inesplose del sistema concordatario, il riconoscimento delle nullità matrimoniali stabilite dai tribunali ecclesiastici", hanno portato ad un mutamento di prospettiva: secondo l'Autore risulta "meno centrale e meno critico il sistema 'speciale' concordato-intese" e risulta consolidato "il disegno costituzionale delle libertà e del pluralismo religioso". Le nuove presenze religiose, l'attuale *impasse* in cui versa il sistema delle Intese, il crescere di "orientamenti separatisti" in seno alla Corte Europea, e soprattutto l'assenza di una legge generale aggiornata in materia di libertà religiosa, rendono il quadro del rapporto fra Stato e Confessioni ancora problematico, con particolare riguardo alle questioni concernenti la presenza della religione nella sfera pubblica e nell'ambiente scolastico. Il principio di laicità, sebbene sembri non riuscire a consolidarsi di fronte ai nodi irrisolti, si indirizza con sempre maggiore sicurezza, coniugandosi pure con il principio di bilateralità, verso una prospettiva di positività e flessibilità, capace di "contenere l'impatto del multiculturalismo e della presenza di religioni 'nuove'".

Si tratta di un'opera densa e ricca di spunti di riflessione, che offre una accurata analisi ricostruttiva della tematica; i contributi, sia pure diversificati, sono articolati in un buon impianto sistematico, la cui chiave di lettura unitaria è identificabile, come è notato da Isabella Bolgiani nella sua nota editoriale, nell'indirizzo programmatico alla reciproca collaborazione che tipizza i rapporti fra Stato e Confessioni in Italia, pure nei più recenti percorsi evolutivi.

La lettura dei vari saggi mette in luce la costante attualità della materia, il cui rilievo non è solo teorico, tenendo pure conto della crescente tendenza delle Confessioni

ad operare nei vari settori del sociale. Tale orientamento ha ricevuto sicura propulsione sia dalle normative concernenti l'universo del *non-profit* (di cui fruiscono pure le iniziative di ispirazione confessionale), sia dal complesso sistema di finanziamento delle Confessioni. L'opera mette in risalto come l'ampio riconoscimento offerto a livello costituzionale alla libertà religiosa si riflette sull'offerta di un ampio spettro di garanzie di cui godono gli enti di ispirazione fideistica. Oggi l'ordinamento sembra essere pronto alla maturazione di più sofisticate forme di bilanciamento fra le esigenze di specialità della tutela del fine di culto e la valorizzazione degli strumenti apprestati dal diritto comune, per cui questo può effettivamente rappresentare un "polo di forte attrazione spontanea" (Benigni) per lo svolgimento di attività che, pur desiderando mantenere una ispirazione confessionale, necessitano autonomia ed elasticità gestionale per portare avanti la loro opera di apostolato. L'ampia disamina offre una conferma della positività della scelta italiana di articolare la tutela della libertà religiosa su più livelli, di cui quello più alto non solo garantisce alle Confessioni capacità di autoorganizzazione e tutela dei propri specifici profili identitari, ma pure, con le accresciute competenze regionali, appare suscettibile di nuove "scansioni" (Berlingò). L'orientamento alla comparazione segnala infine l'influenza reciproca delle esperienze giuridiche, nella ricerca delle soluzioni più appropriate a bilanciare le esigenze confessionali con quelle delle moderne democrazie statali, in un orizzonte plurireligioso e multiculturale. L'opera è infine corredata da ricche tavole sinottiche curate da Daniele Persani.

ADELAIDE MADERA

**DE OTO, Antonello, BOTTI, Federica (a cura di), *Federalismo fiscale, principio di sussidiarietà e neutralità dei servizi sociali erogati. Esperienze a confronto. Atti del Convegno di Ravenna 4-6 maggio 2006*, Bologna University Press, Rastignano (BO), 2007, 566 pp.**

Este volumen recoge las actas de un congreso celebrado en Ravenna en mayo de 2006 y es el fruto de la labor de investigación desarrollada por una serie de colegas italianos dirigida a verificar mediante qué formas organizativas y de gestión, en definitiva, a través de qué estructuras ha tenido lugar la introducción del principio de subsidiariedad en la prestación de los servicios sociales en el ordenamiento italiano. Se recogen además las ponencias de estudiosos españoles y belgas, que participaron en el congreso aportando las experiencias de sus respectivos países de origen. En los distintos trabajos se alude a las dos perspectivas de la subsidiariedad: la horizontal, referida a la participación de las entidades no lucrativas –tales como entes eclesíasticos, fundaciones y organizaciones no gubernamentales– en la prestación de servicios sociales, y la vertical, que alude a la colaboración de los distintos entes territoriales en la prestación de tales servicios.

El congreso, cuyo programa se recoge en el volumen (pp. 13-15), se desarrolló a lo largo de cuatro sesiones, cada una de las cuales incluyó cinco trabajos. Las sesiones estuvieron presididas por un moderador, cuyas reflexiones también se recogen en el libro a modo de introducción de los trabajos que siguen. En este sentido, destacaría las páginas de Castro Jover y Luchetti por cuanto recogen una excepcional síntesis de los trabajos de la sesión que presidieron.

\* \* \*

Tras la ponencia inaugural de Francis Delpéréé titulada "Le droit des personnes a recevoir des prestations sociales dans un Etat federal ou regional" (pp. 35-45), se recogen una serie de trabajos correspondientes a la primera sesión del congreso, que fue presidida por Daniela Memmo bajo el título "Fiscalità generale e servizi alla persona". El