

SIMONA ATTOLLINO

**CONFESSIONI
RELIGIOSE
E PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE**

Edifici di culto, enti e tributi,
finanziamento, privacy

Presentazione di Nicola Colaianni

CLAUDIANA - TORINO

www.claudiana.it - info@claudiana.it

Simona Attollino

È assegnista di ricerca in Diritto ecclesiastico e canonico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università LUM Jean Monnet di Casamassima (Ba). Già dottore di ricerca (Ph.D) presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari «Aldo Moro», è autrice di numerose pubblicazioni a carattere scientifico.

Scheda bibliografica CIP

Attollino, Simona

Confessioni religiose e Pubblica Amministrazione : Edifici di culto, enti e tributi, finanziamento, privacy / Simona Attollino

Torino : Claudiana, 2019

272 p. ; 21 cm.

ISBN 978-88-6898-229-4

1. Comunità religiose – Rapporti [con lo] Stato - Italia

322.10945 (ed. 22) – Relazioni dello Stato con le collettività religiose.
Italia



Questo volume è stato pubblicato con il contributo dell'otto per mille dell'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia cui va il nostro ringraziamento.

© Claudiana srl, 2019
Via San Pio V 15 - 10125 Torino
Tel. 011.668.98.04
info@claudiana.it
www.claudiana.it
Tutti i diritti riservati - Printed in Italy

Ristampe:

28 27 26 25 24 23 22 21 20 19 1 2 3 4 5

Copertina: Vanessa Cucco

Stampa: Stampatre, Torino

Enti e tributi

SOMMARIO: 1. Nota esplicativa – 2. I modelli di personificazione: gli enti civilmente riconosciuti – 2.1. Il riconoscimento della personalità giuridica degli enti delle confessioni con intesa – 2.1.1. Come si fa – 2.2. Le confessioni prive di intesa: il riconoscimento della personalità giuridica degli enti di culto – 2.2.1. Come si fa – 3. Le altre forme di personificazione: Onlus, associazioni di promozione sociale, organizzazioni di volontariato – 4. Regime tributario e agevolazioni fiscali – 4.1. Cenni sul regime fiscale degli enti del terzo settore – 4.1.1. I chiarimenti del Ministero dell'economia in merito all'esenzione Imu – 4.1.2. Quali sono gli enti non commerciali? – 4.1.3. Quali sono le attività non commerciali? – 5. Come richiedere il codice fiscale – 6. Appendice giurisprudenziale – 7. Suggerimenti bibliografici – 8. Modulistica utile

1. NOTA ESPLICATIVA

La scelta della trattazione congiunta, nella presente sezione, della disciplina degli enti religiosi e del regime tributario – cui si inserisce, a seguire, anche la generale tematica del finanziamento alle confessioni – è significativa dell'impatto che, in termini economici e fiscali, assume l'operatività delle persone giuridiche ecclesiastiche nel nostro Stato.

Gli enti delle confessioni sono soggetti che rappresentano una delle modalità di espressione più concreta e visibile dell'appartenenza alla dimensione religiosa. Sono, cioè, gli interlocutori privilegiati tra le religioni e la società civile, che si approcciano più frequentemente agli amministratori pubblici e **dialogano con le istituzioni**.

Tali articolazioni esponenziali della fenomenologia religiosa si pongono sotto la tutela dell'art. 20 Cost., norma che garantisce l'inapplicabilità di speciali limitazioni legislative o l'applicazione di particolari gravami fiscali per le istituzioni o associazioni con fine di culto.

La *ratio* antidiscriminatoria della norma costituzionale assicura agli enti ecclesiastici la possibilità di stabilizzarsi sul territorio godendo delle stesse regole riservate a ogni ente dotato di una propria personalità giuridica.

La medesima disciplina di favore, che tende a equiparare gli enti con fine di religione e di culto agli enti non commerciali, in quanto non orientati a produrre utili ovvero profitto (mancanza di lucro soggettivo), è contenuta nella L. n. 222/1985, per gli enti cattolici (“Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi”) e, per gli enti delle confessioni diverse, nella L. 24 giugno 1929, n. 1159 (“Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi”) e nel relativo regolamento di attuazione, il r.d. 28 febbraio 1930, n. 289 (“Norme per l'attuazione della L. 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato”).

In concreto, le fonti si articolano nei seguenti livelli:

- art. 20 Cost.;
- leggi di approvazione delle intese per le confessioni che le hanno stipulate;
- L. n. 1159/1929 per le confessioni prive di intese;
- regolamenti;
- circolari e prassi.

Ciò, come si vedrà, ha delle immediate implicazioni dal punto di vista del **regime tributario**.

2. I MODELLI DI PERSONIFICAZIONE: GLI ENTI CIVILMENTE RICONOSCIUTI

Numerose sono le configurazioni che di fatto tali entità assumono nelle dinamiche sociali, in special modo ove si consideri

che esse rappresentano le strutture organizzative attraverso le quali si compie materialmente l'integrazione dei fedeli di confessioni diverse – spesso immigrati – nel tessuto locale.

In linea generale e secondo una prima approssimativa qualificazione si tratta di:

- enti ecclesiastici (L. n. 225/1985);
- enti confessionali (Intese, L. n. 1159/1929).

Sono tradizionalmente definiti come tali gli enti, sorti nell'ambito della Chiesa cattolica e delle confessioni diverse dalla cattolica (in questo ultimo caso, definiti confessionali), alle quali sono strutturalmente collegati.

Essi, quindi, mediante il **riconoscimento civile**, costituiscono espressione giuridica della confessione nell'ambito dell'ordinamento statale, svolgendo un importante ruolo di collettore e gestore dei flussi finanziari pubblici e privati.

Ai fini di tale qualificazione, la L. n. 222/1985 per gli enti della Chiesa cattolica e le leggi di approvazione di intese per le confessioni diverse dalla cattolica richiedono l'esistenza di un fine di religione o di culto, che sia prevalente, essenziale e costitutivo. Ciò induce a ritenere preferibile, genericamente, la più ampia locuzione di enti religiosi.

A prescindere che si tratti di enti della Chiesa cattolica (L. n. 222/1985), enti delle confessioni dotate di intesa (approvate dalle rispettive leggi) o di enti appartenenti a confessioni prive di intesa (L. n. 1159/1929), i principali requisiti richiesti per l'ottenimento della personalità giuridica agli effetti civili sono:

- il collegamento organico-funzionale alla confessione di riferimento (ecclesiasticità);
- il requisito finalistico (fine di religione e di culto);
- la sede in Italia.

2.1. Il riconoscimento della personalità giuridica degli enti delle confessioni con intesa

Il riconoscimento civile come ente ecclesiastico o confessionale può essere conseguito secondo tre modalità.

1. Per antico possesso di stato, quando l'ente è riconosciuto da tempo immemorabile, di solito già prima della formazione dello Stato unitario, e ha sempre conservato tale qualifica⁴³.

Il ministro dell'interno rilascia l'attestato necessario ai fini dell'iscrizione nel registro delle persone giuridiche, indicante gli elementi che dimostrano il possesso della personalità giuridica civile in epoca anteriore al 7 giugno 1929, dà atto dell'assenso dell'autorità ecclesiastica e dichiara che non sia intervenuta alcuna causa di estinzione (art. 15, d.p.r. n. 33/1987).

Le relative controversie appartengono alla giurisdizione del giudice amministrativo⁴⁴.

2. Per legge, quando si tratti di enti che per il loro ruolo e la loro importanza rendono superfluo il procedimento amministrativo, come le Comunità ebraiche e l'Unione delle Comunità⁴⁵; o che sono organi-istituzioni delle confessioni religiose (per cui il riconoscimento avviene con la legge di approvazione delle intese stipulate con lo Stato⁴⁶ "a numero chiuso", senza possibilità di riconoscimenti ulteriori, ex art. 14, L. n. 517/1988), ovvero quando si tratti di enti conservati, che per espressa previsione di una nuova disciplina mantengono la personalità giuridica acquisita nel vigore di una disciplina previgente.

3. Per decreto ministeriale, sia con procedimento abbreviato (in cui l'autorità governativa si limita a controllare la regolarità e la legittimità degli atti dell'autorità ecclesiastica) nel caso, per esempio, degli enti valdesi/metodisti (essendo requisito sufficiente per il loro riconoscimento la delibera sinodale che li qualifica «istituti autonomi nell'ambito dell'ordinamento valdese», ex art. 12, L. n. 449/1984), sia, più comunemente, con procedimento ordinario.

La L. n. 222/1985 ha costituito il modello per la disciplina degli **enti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica** che hanno stipulato intese con lo Stato e per le quali vige la specifica

⁴³ In questa categoria rientrano, tra gli enti delle confessioni diverse dalla cattolica, la Tavola valdese e i 15 Concistori delle Chiese delle Valli valdesi.

⁴⁴ Cons. Stato, Sez. IV, n. 1835/2000.

⁴⁵ Artt. 18 e 19, L. n. 101/1989.

⁴⁶ Per esempio, gli enti avventisti ex art. 19, L. n. 516/1988, e gli enti delle Adi.

normativa dettata dall'intesa in ordine al riconoscimento con decreto ministeriale.

Per quanto concerne, invece, eventuali controversie in materia d'iscrizione nel registro delle persone giuridiche, si ritiene che esse siano devolute alla cognizione del giudice ordinario.

Infatti, il Ministero degli Interni, mediante l'attestazione, non esprime apprezzamenti di opportunità, né valutazioni circa la compatibilità della richiesta dell'interessato con esigenze di ordine generale, ma si limita a certificare, con funzioni meramente ricognitive, situazioni di fatto giuridicamente rilevanti⁴⁷.

Il riconoscimento civile è conferito agli enti delle confessioni munite di intesa mediante decreto del ministro dell'interno. A partire dalle intese stipulate successivamente alla c.d. riforma Bassanini del 1997, si è registrata una consistente semplificazione nella procedura⁴⁸.

2.1.1. Come si fa

Per i dettagli operativi si richiama **la circolare n. 111 del 20 aprile 1998**, emanata dalla Direzione generale degli Affari dei Culti del Ministero dell'interno, relativa alla «semplificazione dei procedimenti relativi al riconoscimento degli enti di culto cattolico, dei culti diversi dal cattolico ed annesse vicende giuridiche».

Alla circolare sono allegate le schede che seguono con l'indicazione della documentazione da produrre a corredo dell'istanza di riconoscimento della personalità giuridica dell'organismo religioso.

⁴⁷ Sul punto, la giurisprudenza conferma che l'esercizio di tale potere non è idoneo a degradare o affievolire le posizioni di diritto soggettivo dell'ente istante o di terzi. Così Cass., Sez. un., n. 9382/2001; nello stesso senso Cass., Sez. un., n. 9249/2014.

⁴⁸ Nelle precedenti intese, infatti, il procedimento era più gravoso. In particolare, nelle intese stipulate prima della riforma del 1991, il riconoscimento avveniva con d.p.r. (per gli enti avventisti si veda l'art. 21, L. n. 516/1988, per quelli ebraici, gli artt. 18 e 21, L. n. 101/1989), mentre nelle intese successive con d.m. (per gli enti battisti l'art. 11, L. n. 116/1995; per gli enti luterani gli artt. 18 e 19, L. n. 520/1995), sempre previo parere del Consiglio di Stato (divenuto solo eventuale per i casi più complessi con la riforma del 1997).

Servizio Affari dei Culti

Circolare n. 111

Roma, 20 aprile 1998

AI SIGG.RI PREFETTI
DELLA REPUBBLICA
LORO SEDI

AL SIGNOR COMMISSARIO DEL GOVERNO
PER LA PROVINCIA DI
TRENTO

AL SIGNOR COMMISSARIO DEL GOVERNO
PER LA PROVINCIA DI
BOLZANO

AL SIGNOR PRESIDENTE DELLA GIUNTA
REGIONALE DELLA VALLE D'AOSTA
AOSTA

OGGETTO: Enti di culto cattolico e di culti diversi dal cattolico - Semplificazione dei procedimenti relativi al riconoscimento ed alle connesse vicende giuridiche.

Con circolare n. 104 del 12 agosto 1997 veniva portato a conoscenza delle SS.LL. l'intervenuto Accordo tra lo Stato italiano e la S. Sede sottoscritto dalla Commissione paritetica il 24 febbraio 1997, con il quale le parti contraenti hanno inteso fornire un'interpretazione più aderente agli intenti cui la normativa pattizia si ispira.

I tratti più salienti delle innovazioni introdotte rispetto alla prassi fino ad ora seguita sono stati puntualizzati, in maniera sintetica, nella stessa circolare n. 104, dove si sottolineava la necessità di contenere l'attività istruttoria nell'ambito delle citate innovazioni.

pronuncia del settembre 1997 - resa nota solo nel marzo corrente anno - si forniscono nuove indicazioni in materia di riconoscimento giuridico degli enti ecclesiastici, sostitutive di quelle contenute nelle schede allegate alla circolare n. 78 del 23 novembre 1993.

Con l'occasione si richiama l'attenzione sull'abrogazione dell'autorizzazione governativa agli acquisti per i problemi interpretativi che si pongono nel caso in cui gli atti di liberalità partecipino al procedimento di riconoscimento della personalità giuridica in funzione dell'apporto patrimoniale.

Al riguardo, si fa presente che il Consiglio di Stato con il parere precitato ha condiviso l'opinione, avanzata da questa Direzione Generale, che in tale caso si possano continuare ad acquisire elementi propri della procedura autorizzatoria.

Con ciò non si vuole far rivivere una procedura ormai abrogata; infatti, le finalità cui la richiesta di tali elementi sottende esulano dalle autorizzazioni, in quanto rivolte esclusivamente all'accertamento del patrimonio.

Non si può, infatti, prescindere dalla presentazione dell'atto (donazione, testamento) con cui viene conferito il patrimonio; sarà, altresì, necessario ai fini della quantificazione dei beni, ricorrere alla richiesta di perizie estimative salvo che, come accade per le donazioni, il valore non debba essere già quantificato nell'atto, o, come accade per le eredità, venga prodotto il verbale d'inventario concernente tutti i cespiti, immobiliari e non, di spettanza dell'ente.

Le tendenze delineate in sede di Commissione Paritetica il 24 febbraio dello scorso anno in materia di enti ecclesiastici cattolici ed anche, in generale, il mutato clima che porta ad interpretare in modo nuovo il ruolo dell'Amministrazione ed a esonerare il privato da quegli adempimenti che spesso si sono rivelati più gravosi che utili, inducono a ridisegnare - in quegli spazi lasciati aperti dal legislatore - la procedura dei riconoscimenti giuridici anche per gli enti dei culti diversi dal cattolico.

In considerazione di quanto sopra si è proceduto a formulare le unite schede contenenti la documentazione necessaria ai fini del riconoscimento e delle connesse vicende giuridiche degli enti di culto sia cattolico, sia di culti diversi dal cattolico. Tali schede - che vanno a sostituire quelle allegate alla circolare n. 78 del 23 novembre 1993

- sono state elaborate confessione per confessione, tenendo a riferimento le singole normative e distinguendo in ciascun ambito le diverse tipologie di enti.

ooo

Confidando nella consueta e fattiva collaborazione delle SS.LL. e con l'auspicio che la presente circolare ed in particolare le allegate schede possano costituire utile strumento operativo, si assicura ogni forma di collaborazione laddove, nei casi concreti, dovessero sorgere problemi applicativi.

IL DIRETTORE GENERALE

Culti diversi dal cattolico

Riconoscimento giuridico ex art. 2, L. n. 1159/1929 e art. 10, r.d. n. 289/1930

1. Istanza	In bollo, datata e sottoscritta dal legale rappresentante, contenente: <ul style="list-style-type: none">• indicazione della natura giuridica dell'ente;• denominazione e sede;• elencazione della documentazione allegata.
2. Atto costitutivo e statuto	Da redigere innanzi a un notaio nella forma di atto pubblico; dovrà essere prodotto in cinque copie autenticate, di cui due in bollo e dovrà contenere gli elementi ex art. 16 c.c.
3. Relazione sui principi religiosi cui l'ente si ispira e sulle attività svolte	Sottoscritta dal legale rappresentante, da cui risulti, se i principi religiosi si estrinsecano in riti, se sia prevista la figura del ministro di culto, l'autorità religiosa da cui l'ente dipende, l'elenco delle sedi italiane ed estere con i nominativi dei responsabili, la consistenza numerica dei fedeli.
4. Atto o contratto relativo alla disponibilità della sede (in copia)	La disponibilità (per esempio, contratto di locazione) dovrà essere garantita per un congruo periodo di tempo. Indicazione delle entrate e delle spese relative a ciascuno degli ultimi tre anni o del minor periodo di esistenza dell'ente.
5. Prospetti economici	Comprovanti la consistenza del patrimonio mobiliare a disposizione dell'ente.
6. Dichiarazione bancaria o di altro istituto di credito	La dichiarazione va resa a termini degli artt. 2 e 4, L. 4 gennaio 1968, n. 15 e s.m.
7. Dichiarazione (o certificati) del legale rappresentante relativa al possesso della cittadinanza italiana e al domicilio in Italia	Si richiama in particolare l'attenzione sugli artt. 2 e 3, L. 25 maggio 1997, n. 127.

N.B. Per quanto riguarda le acquisizioni che vanno a costituire il patrimonio immobiliare degli enti, vedi p. 2 della circolare

Mutamento sostanziale nel fine, nella destinazione dei beni e nel modo di esistenza di un ente di culto ex L. n. 1159/1929 e art. 10, r.d. n. 289/1930

1. Istanza	In bollo, datata e sottoscritta dal legale rappresentante, contenente: <ul style="list-style-type: none">• indicazione del provvedimento di riconoscimento giuridico;• denominazione e sede;• elencazione della documentazione allegata, da redigere innanzi a un notaio nella forma di atto pubblico.
2. Statuto modificato	Dovrà essere prodotto in cinque copie autenticate, di cui due in bollo, e dovrà contenere gli elementi ex art. 16 c.c.
3. Relazione	Sottoscritta dal legale rappresentante, sui motivi che hanno determinato il mutamento nonché sull'attività attualmente svolta dall'ente.

Culti diversi dal cattolico

Riconoscimento giuridico ex L. n. 449/1984 (Tavola valdese), art. 12

1. Istanza	In bollo, datata e sottoscritta dal legale rappresentante della Tavola valdese.
2. Delibera sinodale motivata	In copia autentica, dalla quale risulti: <ul style="list-style-type: none">• che l'ente di cui si chiede il riconoscimento è stato eretto in istituto autonomo nell'ambito dell'ordinamento valdese;• che l'ente stesso persegue congiuntamente i fini di culto, istruzione e beneficenza;• lo statuto dal quale l'ente è retto, che va allegato in copia autenticata.

N.B. A titolo meramente conoscitivo la documentazione di cui sopra può essere corredata di una relazione illustrativa delle attività concretamente svolte dall'ente nonché della dotazione patrimoniale a disposizione dello stesso.

Mutamento sostanziale nel fine, nella destinazione dei beni e nel modo di esistenza di un ente di culto ex L. n. 449/1984 (Tavola valdese)

3. Istanza	In bollo, datata e sottoscritta dal legale rappresentante della Tavola valdese.
------------	---

4. Delibera sinodale	In copia autenticata, dalla quale risultino: <ul style="list-style-type: none">• i motivi che hanno determinato il mutamento;• lo statuto modificato dell'ente, che va allegato in copia autenticata.
----------------------	--

Culti diversi dal cattolico

Riconoscimento giuridico ex L. n. 516/1988 (Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno), art. 21 e ss.

1. Istanza	In bollo, datata e sottoscritta dal legale rappresentante, vistata dall'Unione.
------------	---

2. Delibera dell'Unione	In copia autenticata, dalla quale risulti: <ul style="list-style-type: none">• che l'ente di cui si chiede il riconoscimento è stato costituito nell'ambito delle chiese cristiane avventiste, ha sede in Italia e ha fine di religione o di culto;• lo statuto dal quale l'ente stesso è retto e che va allegato in copia autenticata.
-------------------------	--

3. Dichiarazione (o certificati) del legale rappresentante relativa al possesso della cittadinanza italiana e al domicilio in Italia	La dichiarazione va resa a termini degli artt. 2 e 4, L. n. 15/1968 e s.m.; si richiama in particolare l'attenzione sugli artt. 2 e 3, L. n. 127/1997.
--	--

N.B. A titolo meramente conoscitivo la documentazione di cui sopra può essere corredata di una relazione illustrativa delle attività concretamente svolte dall'ente nonché della dotazione patrimoniale a disposizione dello stesso.

Mutamento sostanziale nel fine, nella destinazione dei beni e nel modo di esistenza di un ente di culto ex L. n. 516/1988 (Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno), art. 27

4. Istanza	In bollo, datata e sottoscritta dal legale rappresentante, vistata dall'Unione. L'istanza stessa deve contenere: <ul style="list-style-type: none">• indicazione del provvedimento di riconoscimento giuridico;• denominazione e sede;• elencazione della documentazione allegata.
------------	--

5. Provvedimento dell'Autorità religiosa che ha disposto il mutamento	
---	--

6. Certificato iscrizione nel registro delle persone giuridiche	
---	--

7. Statuto modificato	
-----------------------	--

8. Relazione illustrativa	(Ove esistente) sottoscritta dal legale rappresentante, sui motivi che hanno determinato il mutamento.
---------------------------	--

Culti diversi dal cattolico

Riconoscimento giuridico ex L. n. 101/1989 (Unione delle Comunità ebraiche italiane), art. 18 sub 4

1. Istanza	In bollo, datata e sottoscritta dal legale rappresentante della Comunità da riconoscere e dall'Unione.
------------	--

2. Relazione illustrativa delle attività	Sottoscritta dal legale rappresentante, ha lo scopo di consentire la presa di cognizione delle finalità della Comunità: cura dell'esercizio del culto, dell'istruzione e dell'educazione religiosa (art. 18, sub 2).
--	--
