



**Paolo Cavana**

(professore ordinario di Diritto canonico ed ecclesiastico nell'Università LUMSA di Roma, Dipartimento di Giurisprudenza)

**Enti ecclesiastici e riforma del Terzo settore.  
Profili canonistici \***

**SOMMARIO:** 1. Riforma del Terzo settore e servizio della carità nella Chiesa - 2. La riforma del Terzo settore e le nuove sfide per gli enti ecclesiastici - 3. Il *Motu proprio "Intima Ecclesiae natura"* e l'evoluzione dell'ordinamento canonico - 4. Il Codice del Terzo settore e la sua applicazione agli enti ecclesiastici - 5. Implicazioni per gli enti della Chiesa: l'esigenza di trasparenza - 6. Il principio della trasparenza nella dottrina canonistica - 7. Il "patrimonio destinato": implicazioni nell'ordinamento canonico - 8. Attività diverse e controlli canonici: la sfida della *governance* e della gestione in un contesto concordatario - 9. Osservazioni conclusive.

**1 - Riforma del Terzo settore e servizio della carità nella Chiesa**

La riforma del Terzo settore, introdotta nell'ordinamento italiano con il d.lgs n. 117 del 2017, rappresenta per gli enti ecclesiastici una grande opportunità e, al tempo stesso, una sfida. Apre importanti prospettive d'impegno agevolato nelle attività di utilità sociale, ove la carità cristiana è particolarmente sollecitata, ma al tempo stesso richiede ai singoli enti una chiara consapevolezza della propria *mission* ecclesiale, se di natura prevalentemente pastorale o dedita piuttosto a opere di carità anche temporale (can. 114, § 2, CIC), e una capacità progettuale e organizzativa in grado di recepire i nuovi oneri e requisiti richiesti dalla normativa civilistica<sup>1</sup>.

---

\* Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce il testo, ampliato e con note, della relazione letta al Convegno di studi su "Enti ecclesiastici e riforma del Terzo settore" organizzato dal Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, sede di Piacenza (Piacenza, 18 maggio 2018).

<sup>1</sup> Sulla riforma del Terzo settore e gli enti ecclesiastici, in termini generali, cfr. **G. DALLA TORRE**, *Enti ecclesiastici e Terzo settore. Annotazioni prospettive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 16 del 2018, pp. 1-16; **P. CONSORTI**, *L'impatto del nuovo Codice del Terzo settore sulla disciplina degli "enti religiosi"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4 del 2018, pp. 1-16; **P. FLORIS**, *Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 3 del 2018, pp. 1-22; **G.M. COLOMBO**, *Il "ramo" ETS degli enti religiosi*, in *Cooperative e enti non profit*, 2-2018, p. 14 ss.; **C. ELEFANTE**, *Enti*



Va detto che l'ordinamento canonico - almeno sul piano del diritto universale - non giunge impreparato a questa sfida, che interessa oggi non solo la Chiesa in Italia ma tutte le comunità cristiane sparse nel mondo. Già nel corso del precedente pontificato è stata fortemente rimarcata, con la magistrale enciclica di Benedetto XVI *Deus Caritas est* (2005), il ruolo della dottrina sociale della Chiesa per l'affermazione di un giusto ordine sociale<sup>2</sup> e soprattutto la centralità del servizio della carità nella Chiesa come un elemento intrinseco della sua missione e della sua stessa natura<sup>3</sup>, precisandone i profili specifici e le peculiari modalità di azione<sup>4</sup>.

---

*ecclesiastici-religiosi e Terzo settore tra questioni aperte e prospettive di riforma: sviluppi recenti*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 3/2016, p. 581 ss.; L. SIMONELLI, *L'ente ecclesiastico e la riforma del Terzo settore*, in *ExLege*, 1-2006, p. 13 ss.

<sup>2</sup> "La dottrina sociale della Chiesa argomenta a partire dalla ragione e dal diritto naturale, cioè a partire da ciò che è conforme alla natura di ogni essere umano. E sa che non è compito della Chiesa far essa stessa valere politicamente questa dottrina: essa vuole servire la formazione della coscienza nella politica e contribuire affinché cresca la percezione delle vere esigenze della giustizia e, insieme, la disponibilità ad agire in base ad esse, anche quando ciò contrastasse con situazioni di interesse personale" (BENEDETTO XVI, lett. enc. *Deus Caritas est*, Roma, 25 dicembre 2005, n. 28).

<sup>3</sup> "L'intima natura della Chiesa si esprime in un triplice compito: annuncio della Parola di Dio (*kerygma-martyria*), celebrazione dei Sacramenti (*leiturgia*), servizio della carità (*diakonia*). Sono compiti che si presuppongono a vicenda e non possono essere separati l'uno dall'altro. La carità non è per la Chiesa una specie di attività di assistenza sociale che si potrebbe anche lasciare ad altri, ma appartiene alla sua natura, è espressione irrinunciabile della sua stessa essenza" (BENEDETTO XVI, lett. enc. *Deus Caritas est*, cit., n. 25).

<sup>4</sup> Premessa la raccomandazione che l'attività caritativa della Chiesa, proprio perché fa parte della sua natura più intima, "non si dissolva nella comune organizzazione assistenziale, diventandone una semplice variante", essa presenta - secondo Benedetto XVI - tre essenziali caratteristiche: "a) secondo il modello offerto dalla parabola del buon Samaritano, la carità cristiana è dapprima semplicemente la risposta a ciò che, in una determinata situazione, costituisce la necessità immediata: gli affamati devono essere saziati, i nudi vestiti, i malati curati in vista della guarigione, i carcerati visitati, ecc.". Da cui deriva che le persone che svolgono tale servizio devono avere competenza professionale ma soprattutto umanità: "la competenza professionale è una prima fondamentale necessità, ma da sola non basta. Si tratta, infatti, di esseri umani, e gli esseri umani necessitano sempre di qualcosa in più di una cura solo tecnicamente corretta. Hanno bisogno di umanità. Hanno bisogno dell'attenzione del cuore"; "b) l'attività caritativa cristiana deve essere indipendente da partiti e ideologie. Non è un mezzo per cambiare il mondo in modo ideologico e non sta al servizio di strategie mondane, ma è attualizzazione qui ed ora dell'amore di cui l'uomo ha sempre bisogno"; "c) la carità, inoltre, non deve essere un mezzo in funzione di ciò che oggi viene indicato come proselitismo. L'amore è gratuito; non viene esercitato per raggiungere altri scopi. Ma questo non significa che l'azione caritativa debba, per così dire, lasciare Dio e Cristo da parte. È in gioco sempre tutto l'uomo. Spesso è proprio l'assenza di Dio la radice più profonda della sofferenza. Chi esercita la carità in nome della Chiesa non cercherà mai di imporre agli altri la fede della



E ancora più puntuale è stata, sul piano canonistico, la lettera apostolica in forma di *motu proprio* di Benedetto XVI *Intima Ecclesiae natura*, promulgata il 2 dicembre 2012, ultimo significativo atto prima della sua rinuncia al pontificato, che ha tradotto tali principi in precise norme canoniche volte a colmare - si legge nel *proemio* del documento - una "lacuna normativa in modo da esprimere adeguatamente, nell'ordinamento canonico, l'essenzialità del servizio della Carità nella Chiesa e il suo rapporto costitutivo con il ministero episcopale, tratteggiando i profili giuridici che tale servizio comporta nella Chiesa, soprattutto se esercitato in maniera organizzata e col sostegno esplicito dei Pastori"<sup>5</sup>. E' stato quindi delineato, prosegue il documento, "un quadro normativo organico che serva meglio a ordinare, nei loro tratti generali, le diverse forme ecclesiali organizzate del servizio della carità, che è strettamente collegata alla natura diaconale della Chiesa e del ministero episcopale"<sup>6</sup>.

Se si considera che, come noto, 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 ("opere di carità sia spirituale sia temporale", can. 114, § 2)<sup>7</sup>, ci rendiamo conto di come questi documenti del precedente pontefice abbiano

---

Chiesa. Egli sa che l'amore nella sua purezza e nella sua gratuità è la miglior testimonianza del Dio nel quale crediamo e dal quale siamo spinti ad amare. Il cristiano sa quando è tempo di parlare di Dio e quando è giusto tacere di Lui e lasciar parlare solamente l'amore" (BENEDETTO XVI, lett. enc. *Deus Caritas est*, cit., n. 31). Per approfondimenti, cfr. AA. VV., *Diritto canonico e servizio della carità*, a cura di J. Miñambres, Giuffrè, Milano, 2008.

<sup>5</sup> BENEDETTO XVI, Lettera apostolica in forma di *Motu proprio "Intima Ecclesiae natura"*, *Sul servizio della carità*, Roma, 11 novembre 2012.

<sup>6</sup> A tal fine, prosegue il documento, "nella misura in cui dette attività siano promosse dalla Gerarchia stessa, oppure siano esplicitamente sostenute dall'autorità dei Pastori, occorre garantire che la loro gestione sia realizzata in accordo con le esigenze dell'insegnamento della Chiesa e con le intenzioni dei fedeli, e che rispettino anche le legittime norme date dall'autorità civile. Davanti a queste esigenze, si rendeva necessario determinare nel diritto della Chiesa alcune norme essenziali, ispirate ai criteri generali della disciplina canonica, che rendessero esplicite in questo settore di attività le responsabilità giuridiche assunte in materia dai vari soggetti implicati, delineando, in modo particolare, la posizione di autorità e di coordinamento al riguardo che spetta al Vescovo diocesano. Dette norme dovevano avere, tuttavia, sufficiente ampiezza per comprendere l'apprezzabile varietà di istituzioni di ispirazione cattolica, che come tali operano in questo settore, sia quelle nate su impulso dalla stessa Gerarchia, sia quelle sorte dall'iniziativa diretta dei fedeli, ma accolte ed incoraggiate dai Pastori del luogo" (*ibidem*).

<sup>7</sup> Con specifico riferimento al *Motu proprio Intima Ecclesiae natura* è stato precisato che «la nozione di "servizio della carità" adoperata in questo documento riguarda esclusivamente il soddisfacimento delle esigenze materiali (in senso ampio) della vita degli uomini» (J. MIÑAMBRES, *Connotati giuridici del servizio della carità organizzato*, in *Ius Ecclesiae*, XXV (2013), p. 508),



creato le premesse, sia dal punto di vista teologico e magisteriale sia mediante una più adeguata e aggiornata cornice normativa, per quella “Chiesa in uscita” che rappresenta il motivo centrale dell’attuale pontificato di papa Francesco. Si tratta di una evidente e forte continuità tra i due pontificati che non è stata forse sottolineata in modo adeguato.

## 2 - La riforma del Terzo settore e le nuove sfide per gli enti ecclesiastici

Non è possibile in questa sede soffermarsi su questo documento e in particolare sulla sua parte dispositiva, che meriterebbe di essere valorizzata soprattutto in ambito canonistico più di quanto non sia stato fatto fino a oggi<sup>8</sup>. Mi limito a segnalare che esso si inserisce con lungimiranza in un contesto globale nel quale gli ordinamenti secolari hanno ormai spalancato le porte al contributo delle comunità e degli enti religiosi nelle attività assistenziali e di utilità sociale<sup>9</sup>.

Sono progressivamente cadute le barriere erette negli ultimi secoli dalle legislazioni civili, soprattutto negli Stati di tradizione europea continentale, per limitare l’azione della Chiesa e di altri soggetti privati nella sfera sociale. Anche la capacità giuridica degli enti, con l’abrogazione del secolare istituto dell’autorizzazione agli acquisti, tende a riespandersi acquistando in pienezza quel carattere generale che consente loro di svolgere legittimamente nell’ordinamento civile, in particolare in quello italiano, qualsiasi tipo di attività che non gli sia espressamente vietato dalla legge in modo conforme alla Costituzione (artt. 18, 19, 20 e 38, ult. co., Cost.)<sup>10</sup>.

I fattori che hanno condotto a quest’esito sono noti. Tra di essi basti menzionare la valorizzazione delle formazioni sociali e la crisi dello Stato sociale, che ha portato negli ordinamenti contemporanei all’ascesa del

---

<sup>8</sup> Per approfondimenti, cfr. Pontificio Consiglio *Cor Unum* (a cura di), *Il servizio della carità: corresponsabilità & organizzazione*, Atti della giornata di studio sul *Motu Proprio “Intima Ecclesiae natura”*, Pontificia Università della Santa Croce (13 dicembre 2013), Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2014.

<sup>9</sup> Per approfondimenti, cfr. P. CAVANA, *Enti della Chiesa e diritto secolare*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 14 del 2018, p. 14 ss.

<sup>10</sup> Si noti che questa evoluzione ha interessato in termini generali tutti gli ordinamenti occidentali. Anche in Francia, che può considerarsi il paese europeo storicamente più legato a un modello separatista ostile, espressione di una forte diffidenza nei confronti delle formazioni sociali e degli enti ecclesiastici in particolare, l’istituto dell’autorizzazione agli acquisti - se pure non del tutto abrogato - è stato fortemente ridimensionato, anche a vantaggio delle congregazioni religiose, con alcune recenti modifiche del *Code civil* (art. 910, riformato nel 2015).



settore *non profit*; in ambito europeo i sempre più stringenti limiti alla spesa pubblica; l'evoluzione dell'atteggiamento della Chiesa di fronte alla modernità; la caduta delle ideologie politiche e i processi di democratizzazione diffusa, fortemente sostenuta dei nuovi *social media*; infine le sfide della globalizzazione, rispetto alle quali i singoli Stati con i loro ordinamenti e apparati amministrativi sono in larga misura impotenti ad affrontare<sup>11</sup>.

Nella recente riforma del Terzo settore si riflette tutto questo.

Con una serie di esplicite deroghe alla normativa comune e l'introduzione di alcuni innovativi istituti, quali il "patrimonio destinato", lo Stato incoraggia fortemente gli enti religiosi civilmente riconosciuti, tra cui quelli della Chiesa cattolica, ad accedere a tale normativa e ai relativi benefici, quindi a svolgere attività di carattere sociale, naturalmente osservando la normativa civilistica ma "nel rispetto della struttura e delle finalità di tali enti", come peraltro già previsto nell'Accordo di revisione concordataria (art. 7, legge n. 121 del 1985). Da capitolo necessariamente circoscritto e marginale nella fisionomia complessiva dell'ente, come risultante dalla legge n. 222 del 1985, le "attività diverse" da quelle di religione o di culto possono oggi acquisire nell'ordinamento italiano una rilevanza crescente e quasi assorbente dell'impegno di un ente ecclesiastico, seguendo il suo originario carisma e *mission* ecclesiale<sup>12</sup>.

Intendiamoci: già prima della riforma l'Accordo di revisione concordataria ha assicurato nell'ordinamento italiano la "piena libertà della Chiesa di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione" (art. 2, primo comma, legge n. 121 del 1985), ma a tale libertà di azione non corrispondeva necessariamente una libertà di scelta delle strutture operative. Nel senso che il ricorso alla figura dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto - cioè un ente organicamente inserito nell'organizzazione gerarchica della Chiesa e avente una struttura interna dettata dal diritto canonico - era ammesso per lo svolgimento di attività di rilevanza sociale solo compatibilmente con le sue finalità "costitutive ed essenziali" di religione o di culto (art. 2 legge n. 222 del

---

<sup>11</sup> In prospettiva storica, cfr. **G. DALLA TORRE**, *Enti ecclesiastici e Terzo settore*, cit., p. 5 ss. Per l'incidenza della normativa comunitaria sulla disciplina degli enti non profit e di quelli ecclesiastici, cfr. **A. PERRONE**, *Enti non profit e diritto dell'Unione europea*, in **AA. VV.**, *Le confessioni religiose nel diritto dell'Unione europea*, a cura di L. De Gregorio, il Mulino, Bologna, 2012, p. 129 ss.

<sup>12</sup> In sostanza la piena libertà della Chiesa di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, assicurata in termini assai ampi dall'art. 2 dell'Accordo di revisione concordataria, può oggi intendersi come riferita direttamente al sistema degli enti ecclesiastici, qualora questi osservino - per le "attività diverse" - le condizioni stabilite dal d.lgs. n. 117 del 2017, non necessariamente a enti di diritto comune.



1985)<sup>13</sup>. Oggi invece, superata l'originaria diffidenza nei confronti degli enti non lucrativi e abrogato ormai da tempo (1997) l'istituto dell'autorizzazione agli acquisti - mediante il quale lo Stato esercitava un controllo sulla consistenza patrimoniale e quindi sulle attività degli enti morali -, è lo stesso legislatore unilaterale statale ad ammettere espressamente gli enti religiosi civilmente riconosciuti, tra cui quelli della Chiesa cattolica, a svolgere tali attività senza alcun apparente limite derivante dalla loro connotazione religiosa o confessionale, come peraltro garantito dagli artt. 19 e 20 Cost.<sup>14</sup>.

In questa mutata cornice normativa anche l'interpretazione del principio di laicità dello Stato, o, per restare più aderente alla nostra Costituzione, quello della distinzione degli ordini (art. 7 Cost.), muta necessariamente. In passato questo principio esprimeva una rigida ripartizione di ambiti operativi, attentamente vigilata dalle autorità dei due ordinamenti. Oggi una simile lettura non sarebbe più possibile, almeno nei termini di un tempo. Il principio della "reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese" (art. 1 Acc.) tende oggi a far premio su una rigida distinzione di sfere operative che non tiene conto della complessità del fenomeno della secolarizzazione e delle sfide sociali in un mondo globalizzato<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. I, parere 2 novembre 2009, n. 2750/09, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 3/2010, p. 399: "lo Stato non intende precludere ad enti facenti parte dell'ordine ecclesiale di perseguire i loro fini con attività di qualsivoglia genere (purché, ovviamente, lecite), e di richiedere e ottenere secondo le norme del diritto comune la personalità giuridica; ma, con le norme sopra richiamate (sia quella di derivazione concordataria del 1929 che quella della L. n. 222 del 1985) ha voluto precludere l'applicazione della legislazione di favore dettata per gli enti facenti parte dell'ordine ecclesiale, escludendola per quelli di essi che svolgono, in modo costitutivo ed essenziale (cfr. il più volte richiamato art. 2, terzo comma, legge n. 222), attività che lo Stato stesso ritiene di proprio preminente interesse, lasciandoli sottoposti alle norme di diritto comune che regolano la vita e l'attività degli enti morali". In dottrina, cfr. **C. CARDIA**, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 170 ss.

<sup>14</sup> Su questa evoluzione, emersa già da tempo in relazione agli enti ecclesiastici, cfr. **A. FUCCILLO**, *Enti ecclesiastici ed ONLUS: considerazioni in relazione alla fungibilità degli schemi e strutture associative*, in *Riv. Notar.*, 1999, 4, p. 893 ss. Sull'art. 20 Cost., da ultimo cfr. **L. DECIMO**, *Le organizzazioni religiose nel prisma costituzionale dell'art. 20*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 93 ss.

<sup>15</sup> In argomento cfr. **G. CASUSCELLI**, *Associazioni ed enti in una solidarietà in crisi: le risposte del diritto canonico e del diritto ecclesiastico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., p. 1: "occorre ritornare alla regola della collaborazione tra lo Stato e le confessioni religiose per superarla in quella che è la lettura corrente, e rivederla quale strumento primario per l'adempimento da parte dell'uno e delle altre dei rispettivi e reciproci doveri di solidarietà". Per poi concludere: "la solidarietà - lontana dalle contrapposizioni ideologiche e dagli scontri simbolici, tangibile nelle esigenze da soddisfare e negli interessi delle persone che chiedono di essere riconosciuti e tutelati - potrebbe favorire l'avvio di



### 3 - Il Motu proprio “*Intima Ecclesiae natura*” e l’evoluzione dell’ordinamento canonico

Ciò che preme evidenziare è che questa evoluzione si è compiuta non solo nell’ambito statale, come il Codice del Terzo settore sta a dimostrare per l’ordinamento italiano, ma anche nell’ordinamento canonico, ove si moltiplicano i segnali di un cambio di paradigma nel rapporto tra Chiesa e mondo, ispirato non più all’alterità tra ordini distinti ma a una crescente coinvolgimento della Chiesa “nel” mondo, di cui i primi interpreti sono proprio i suoi enti, sempre più impegnati in attività caritative e di rilevanza sociale<sup>16</sup>.

Leggendo il testo del *Motu Proprio “Intima Ecclesiae natura”* e della sua parte dispositiva si coglie subito che la principale preoccupazione del legislatore universale non è più quella di evitare sconfinamenti degli enti ecclesiastici - e dei chierici, loro amministratori - nella sfera secolare (can. 286<sup>17</sup>) o di allontanarsi dai tradizionali fini corrispondenti alla missione

---

una laicità dialogante” (*ibidem*, p. 10).

<sup>16</sup> I segnali di questa accresciuta sensibilità ecclesiale all’impegno sociale sono già evidenti ed espliciti nel magistero di **BENEDETTO XVI**, lett. enc. *Deus Caritas est*, cit., n. 30: “I mezzi di comunicazione di massa hanno oggi reso il nostro pianeta più piccolo, avvicinando velocemente uomini e culture profondamente diversi. [...] Ogni giorno siamo resi coscienti di quanto si soffre nel mondo, nonostante i grandi progressi in campo scientifico e tecnico, a causa di una multiforme miseria, sia materiale che spirituale. Questo nostro tempo richiede, dunque, una nuova disponibilità a soccorrere il prossimo bisognoso”. A questa constatazione segue poi l’apprezzamento per l’accresciuto impegno di varie organizzazioni, tra cui quelle di volontariato, nell’aiuto al prossimo e lo sviluppo di numerose forme di collaborazione, rivelatesi fruttuose, tra istanza statali ed ecclesiali. Questo fenomeno, precisa il documento, “si spiega in fondo col fatto che l’imperativo dell’amore del prossimo è iscritto dal Creatore nella stessa natura dell’uomo. Tale crescita, però, è anche un effetto della presenza nel mondo del cristianesimo, che sempre di nuovo risveglia e rende efficace questo imperativo, spesso profondamente oscurato nel corso della storia” (n. 31).

<sup>17</sup> Can. 286, CIC: «È proibito ai chierici di esercitare, personalmente o tramite altri, l’attività affaristica e commerciale [*“negotiationem aut mercaturam exercere”*], sia per il proprio interesse, sia per quello degli altri, se non con la licenza della legittima autorità ecclesiastica». La disposizione è da ricollegare al precedente can. 285 del CIC, che formula una serie di restrizioni soggettive connesse allo stato clericale: “§ 1. I chierici si astengono del tutto da ciò che è sconveniente al proprio stato, secondo le disposizioni del diritto particolare. - § 2. Evitano ciò che, pur non essendo indecoroso, è alieno dallo stato clericale. - § 3. È fatto divieto ai chierici di assumere uffici pubblici, che comportano una partecipazione all’esercizio del potere civile. - § 4. Senza la licenza del proprio Ordinario non intraprendano l’amministrazione di beni di pertinenza dei laici né uffici secolari che comportino l’onere del rendiconto; è loro proibita la fideiussione, anche su propri beni, senza consultare il proprio Ordinario; così pure si astengono dal firmare cambiali, quelle cioè con cui viene assunto l’impegno di pagare un debito senza una ragione precisa”.



della Chiesa (can. 114, § 2, CIC), ma che le iniziative collettive di carità, assunte liberamente dai fedeli o dalla stessa autorità ecclesiastica<sup>18</sup>

“oltre ad osservare la legislazione canonica, [...] sono tenute a seguire nella propria attività i principi cattolici e non possono accettare impegni che in qualche misura possano condizionare l'osservanza dei suddetti principi” (art. 1, § 3)<sup>19</sup>.

L'accento è posto sulla coerenza delle opere non tanto alle finalità generali dettate dal *Codex*, che restano comunque sullo sfondo, quanto ai loro principi ispiratori e alla capacità del singolo organismo di essere fedele testimone dei valori evangelici, tanto da prevedere che

“Il Vescovo diocesano è tenuto, se necessario, a rendere pubblico ai propri fedeli il fatto che l'attività d'un determinato organismo di carità non risponda più alle esigenze dell'insegnamento della Chiesa, proibendo allora l'uso del nome "cattolico" ed adottando i provvedimenti pertinenti ove si profilassero responsabilità personali” (art. 11)<sup>20</sup>.

Muovendo dall'affermazione che “il servizio della carità è una dimensione costitutiva della missione della Chiesa ed è espressione irrinunciabile della sua stessa essenza” (*Proemio*), il documento non si limita a prendere atto ma positivamente incoraggia il crescente coinvolgimento degli organismi ecclesiali, non solo quelli laicali, in attività e iniziative di rilevanza sociale<sup>21</sup> soggette alla legislazione civile, la cui osservanza da

---

<sup>18</sup> Sull'ampia sfera di applicazione soggettiva del *Motu proprio*, cfr. **H. FREE**, *Impostazione giuridica del servizio della carità*, in Pontificio Consiglio *Cor Unum* (a cura di), *Il servizio della carità*, cit., p. 47 ss.; **L. NAVARRO**, *Diritti dei fedeli e servizio della carità "organizzato"*, *ibidem*, p. 83 ss.

<sup>19</sup> Sulla tutela della “identità” delle organizzazioni caritative nel *Motu proprio*, cfr. **G. DALLA TORRE**, *L'organizzazione della carità*, in Pontificio Consiglio *Cor Unum* (a cura di), *Il servizio della carità*, cit., p. 176 ss.

<sup>20</sup> Sulle numerose e importanti implicazioni del *Motu proprio* per gli istituti religiosi, cui fanno capo molteplici istituzioni caritative e assistenziali (profili statutari, trasparenza finanziaria, gestione economica, rapporto con i laici e con l'autorità ecclesiastica), cfr. **A. MONTAN**, *Vita consacrata e servizio della carità*, in Pontificio Consiglio *Cor Unum* (a cura di), *Il servizio della carità*, cit., p. 115 ss.

<sup>21</sup> “§ 1. Il Vescovo diocesano (cfr. can. 134 § 3 CIC e can. 987 CCEO) esercita la propria sollecitudine pastorale per il servizio della carità nella Chiesa particolare a lui affidata in qualità di Pastore, guida e primo responsabile di tale servizio. - § 2. Il Vescovo diocesano favorisce e sostiene iniziative e opere di servizio al prossimo nella propria Chiesa particolare, e suscita nei fedeli il fervore della carità operosa come espressione di vita cristiana e di partecipazione alla missione della Chiesa, come segnalato dai cann. 215 e 222 CIC e 25 e 18 CCEO. - § 3. Spetta al rispettivo Vescovo diocesano vigilare affinché nell'attività e nella gestione di questi organismi siano sempre osservate le norme del diritto universale e particolare della Chiesa, nonché le volontà dei fedeli che avessero fatto





parte dei fedeli e delle istituzioni ecclesiali diviene, per la prima volta nel diritto universale della Chiesa, oggetto esplicito della cura del Vescovo diocesano (non più solo del singolo amministratore, *ex can. 1284, § 2, n. 3*): “Il Vescovo diocesano assicuri alla Chiesa il diritto di esercitare il servizio della carità, e curi che i fedeli e le istituzioni sottoposte alla sua vigilanza osservino la legittima legislazione civile in materia” (art. 5)<sup>22</sup>.

Si tratta di una disposizione non adeguatamente valorizzata ma fortemente innovativa e gravida di implicazioni in ambito canonico e per la stessa mentalità ecclesiale, nella quale si riflette una concezione positiva dello Stato e del suo ordinamento<sup>23</sup>.

In sostanza, l’osservanza della “legittima legislazione civile” da parte dei fedeli e degli organismi ecclesiali impegnati in attività caritative viene ricondotta formalmente nell’ambito della cura pastorale del Vescovo diocesano, il cui oggetto viene dunque in parte a incrociarsi con il ruolo proprio delle autorità civili. Il rispetto della legge civile, non solo in quanto garanzia dei diritti della persona umana ma come essenziale strumento di convivenza nell’ambito di una concezione laica (non laicista) delle istituzioni e del diritto secolari, assume una tale rilevanza nella coscienza ecclesiale da divenire oggetto diretto ed esplicito della cura dei Pastori e parametro di conformità canonica delle attività di rilevanza sociale degli enti ecclesiali, con evidenti implicazioni anche sull’organizzazione interna delle curie diocesane, che dovranno verosimilmente dotarsi degli strumenti necessari per far fronte a questo nuovo e oneroso compito di vigilanza assegnato al Vescovo<sup>24</sup>.

Da tutto ciò si desume la chiara consapevolezza, da parte del legislatore canonico universale, della progressiva importanza che tali attività e iniziative sono destinate ad assumere nella vita stessa delle

---

donazioni o lasciti per queste specifiche finalità (cfr. cann. 1300 CIC e 1044 CCEO)”, art. 4, *ibidem*.

<sup>22</sup> In argomento cfr. **G. DALLA TORRE**, *L’organizzazione della carità*, cit., pp. 190-191. Si legano anche le interessanti osservazioni di **G. DAL TOSO**, *Il Motu Proprio Intima Ecclesiae natura: ragioni teologiche e canoniche*, in Pontificio Consiglio *Cor Unum* (a cura di), *Il servizio della carità*, cit., p. 289 ss. In termini più ampi cfr. **G. INCITTI**, *Responsabilità del Vescovo diocesano nel servizio della carità*, *ibidem*, p. 149 ss.

<sup>23</sup> Per approfondimenti, cfr. M. Cartabia, A. Simoncini (a cura di), *La legge di re Salomone. Ragione e diritto nei discorsi di Benedetto XVI*, Prefazione di **G. NAPOLITANO**, BUR, Milano, 2013.

<sup>24</sup> Questo compito di vigilanza potrebbe forse inserirsi tra le attribuzioni dell’Ufficio diocesano per il servizio della carità, previsto dal *Motu proprio*: “Ove fosse necessario per numero e varietà di iniziative, il Vescovo diocesano stabilisca nella Chiesa a lui affidata un ufficio, che a nome suo orienti e coordini il servizio della carità” (art. 8). In argomento, cfr. **G. INCITTI**, *Responsabilità del Vescovo*, cit., pp. 160-161.



comunità cristiane e nella loro opera di testimonianza evangelica, portandole a stretto contatto con le necessità e i bisogni più urgenti dell'uomo contemporaneo. Grazie anche a questa recente e innovativa cornice normativa si può oggi affermare - come appare evidente sotto l'attuale pontificato - che il crescente impegno sociale della Chiesa e delle sue organizzazioni e comunità è al centro di quella "trasformazione missionaria" in una "Chiesa in uscita", voluta da papa Francesco<sup>25</sup>, che rappresenta la sua risposta più efficace alle grandi sfide della globalizzazione, per contrastarne gli effetti più deleteri e disumanizzanti di sradicamento e di esclusione sociale<sup>26</sup>.

Sul piano dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa una simile evoluzione, sulla quale attualmente convergono entrambi gli ordinamenti, si è tradotta non solo - come è stato giustamente osservato<sup>27</sup> - in una "inversione di tendenza" ma quasi in una inversione di ruoli rispetto all'esperienza degli ultimi due secoli: oggi lo Stato laico si fa garante e incoraggia fattivamente gli enti della Chiesa a impegnarsi - conservando la loro natura e struttura canonica - in attività secolari di solidarietà sociale mediante una legislazione (civile), anche di carattere premiale, a essi favorevole, mentre la seconda si assume positivamente l'onere di far rispettare quest'ultima da parte dei propri enti e fedeli come un vero e proprio obbligo *ex iure canonico*<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Cfr. Papa FRANCESCO, Es. ap. *Evangelium gaudium*, Roma, 24 novembre 2013, n. 27: «Sogno una scelta missionaria capace di trasformare ogni cosa, perché le consuetudini, gli stili, gli orari, il linguaggio e ogni struttura ecclesiale diventino un canale adeguato per l'evangelizzazione del mondo attuale, più che per l'autopreservazione. La riforma delle strutture, che esige la conversione pastorale, si può intendere solo in questo senso: fare in modo che esse diventino tutte più missionarie, che la pastorale ordinaria in tutte le sue istanze sia più espansiva e aperta, che ponga gli agenti pastorali in costante atteggiamento di "uscita" e favorisca così la risposta positiva di tutti coloro ai quali Gesù offre la sua amicizia».

<sup>26</sup> Cfr. Papa FRANCESCO, Lett. enc. *Laudato sì, Sulla cura della casa comune*, Roma, 24 maggio 2015, nn. 17 ss.

<sup>27</sup> Cfr. G. DALLA TORRE, *Enti ecclesiastici e Terzo settore*, cit., p. 2, che parla per l'oggi di "una inversione di tendenza" con riferimento specifico agli effetti dell'abrogazione della legge Crispi del 1890, che aveva per lungo tempo sterilizzato la pratica e la cultura della liberalità, assorbendo ogni iniziativa di assistenza e beneficenza nell'ambito delle strutture pubbliche.

<sup>28</sup> "Ma allora - si è chiesto un acuto osservatore davanti a questo nuovo scenario - che ne sarà del principio costituzionale d'indipendenza delle confessioni religiose nel loro ordine?". Trattandosi di un principio costituzionale (art. 7, primo comma, Cost.), peraltro condiviso dalla Chiesa, che si è impegnata a rispettarlo nel nostro paese (art. 1, Accordo concordatario del 1984), "occorrerà, dunque, che le normative in materia di organizzazione, finalità, gestione e utilizzo delle risorse patrimoniali e finanziarie degli enti ecclesiastici, siano esse di derivazione pattizia in senso stretto o unilaterali, si prefiggano di realizzare un bilanciamento soddisfacente delle opposte esigenze costituzionali



Questo è lo sfondo o il contesto, di forte collaborazione ma non privo di rischi per i singoli enti, nel quale si cala la riforma del Terzo settore e la sua applicazione agli enti ecclesiastici<sup>29</sup>.

#### 4 - Il Codice del Terzo settore e la sua applicazione agli enti ecclesiastici

Come noto il Codice del Terzo settore, emanato con d. lgs. 3 luglio 2017, n. 117<sup>30</sup>, ha attuato i principi della legge delega attenuandone la portata per gli enti religiosi civilmente riconosciuti. a essi la nuova normativa si applica, non automaticamente ma sulla base di una scelta libera dell'ente, soggetta per gli enti della Chiesa alle prescritte autorizzazioni canoniche<sup>31</sup>, solo limitatamente alle attività di interesse generale ivi indicate (art. 5) - peraltro molto più numerose rispetto al passato - concretamente svolte. Inoltre, a favore di tali enti sono state introdotte anche numerose deroghe alla normativa comune in materia di trasparenza.

La norma di riferimento è come noto l'art. 4, comma 3, del testo, che recita:

“Agli enti religiosi civilmente riconosciuti le norme del presente decreto si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività di cui all'articolo 5, a condizione che per tali attività adottino un *regolamento*, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, che, ove non

---

dell'indipendenza delle confessioni nel loro ordine e dei doveri inderogabili di solidarietà, soddisfacendo l'impegno a prevenire ogni possibilità di conflitto tra le istituzioni” (G. CASUSCELLI, *Associazioni ed enti in una solidarietà in crisi*, cit., p. 7).

<sup>29</sup> Su alcuni aspetti problematici di questa evoluzione, relativi in particolare alla conformità della legislazione civile alle norme morali e alla giustizia, e ad eventuali problemi di raccordo tra ordinamento canonico e ordinamenti civili in relazione al riconoscimento giuridico delle organizzazioni caritative cattoliche e del loro collegamento con l'autorità ecclesiastica, cfr. G. DALLA TORRE, *L'organizzazione della carità*, cit., p. 188 ss. Sugli obblighi, giuridicamente vincolanti, che discenderebbero nell'ordinamento italiano in capo agli enti ecclesiastici dall'impegno alla reciproca collaborazione (art. 1, Acc.) e dai doveri inderogabili di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., cfr. G. CASUSCELLI, *Associazioni ed enti in una solidarietà in crisi*, cit., pp. 5-6.

<sup>30</sup> D. lgs. 3 luglio 2017, n. 117 - *Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106*.

<sup>31</sup> In argomento, cfr. A. BETTETINI, *Riflessi canonistici della riforma del Terzo settore*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionali*, cit., n. 20 del 2018, pp. 10-11, per il quale l'istituzione di un ramo dell'ente ecclesiastico per lo svolgimento delle attività di Terzo settore è “un atto che eccede per valore, complessità, modalità e tempi di esecuzione i fini e il modo dell'ordinaria amministrazione”, e pertanto “va considerato come atto di straordinaria amministrazione”, soggetto *ad validitatem* - per gli enti che siano persone giuridiche pubbliche nell'ordinamento canonico - alla licenza scritta dell'ordinario ai sensi del can. 1281, § 1.



diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, recepisca le norme del presente Codice e sia depositato nel Registro unico nazionale del Terzo settore. Per lo svolgimento di tali attività deve essere costituito un patrimonio destinato e devono essere tenute separatamente le scritture contabili di cui all'articolo 13".

È questa la norma centrale anche con riferimento al problema dell'applicabilità o meno, ed entro quali limiti, agli enti ecclesiastici degli standard e requisiti previsti dalla legge a carico degli enti del Terzo settore. Infatti le sole condizioni poste per tali enti, al fine di avvalersi di tale normativa e dei relativi benefici, è che essi adottino un *regolamento* che, salvo le espresse deroghe previste, recepisca le norme del testo ma in ogni caso "nel rispetto della struttura (e delle finalità) di tali enti". Inoltre deve essere costituito un patrimonio destinato a tali attività, da indicarsi nei documenti contabili, come pure dovranno essere tenute le sole scritture contabili di cui all'art. 13, ovvero il bilancio di esercizio con i documenti annessi, da depositare poi presso il Registro unico nazionale del Terzo settore.

Il Codice prevede poi per gli enti ecclesiastici una serie di specifiche deroghe alla normativa comune, alcune delle quali incidono sugli obblighi di comunicazione e di trasparenza nei confronti dei terzi. Tra queste ultime forse la principale è quella relativo alla denominazione sociale, nel senso che gli enti ecclesiastici sono esonerati, in ragione delle loro peculiarità, dall'obbligo di riportare in essa l'indicazione di "ente del Terzo settore" o l'acronimo "ETS" (art. 12, d. lgs. citato)<sup>32</sup>, che potrebbe in effetti ingenerare confusione circa la normativa da applicare<sup>33</sup>.

È questo il complessivo perimetro normativo entro il quale si dovrà valutare la compatibilità dei requisiti soggettivi e degli ulteriori standard previsti dal testo, in particolare per quanto riguarda il rispetto della

---

<sup>32</sup> "Art. 12. *Denominazione sociale* - 1. La denominazione sociale, in qualunque modo formata, deve contenere l'indicazione di ente del Terzo settore o l'acronimo ETS. Di tale indicazione deve farsi uso negli atti, nella corrispondenza e nelle comunicazioni al pubblico. - 2. La disposizione di cui al comma 1 non si applica agli enti di cui all'articolo 4, comma 3".

<sup>33</sup> "Art. 15. *Libri sociali obbligatori*. - 1. Oltre le scritture prescritte negli articoli 13, 14 e 17, comma 1, gli enti del Terzo settore devono tenere: *a)* il libro degli associati o aderenti; *b)* il libro delle adunanze e delle deliberazioni delle assemblee, in cui devono essere trascritti anche i verbali redatti per atto pubblico; *c)* il libro delle adunanze e delle deliberazioni dell'organo di amministrazione, dell'organo di controllo, e di eventuali altri organi sociali. [...] - 3. Gli associati o gli aderenti hanno diritto di esaminare i libri sociali, secondo le modalità previste dall'atto costitutivo o dallo statuto. - 4. Il comma 3 non si applica agli enti di cui all'articolo 4, comma 3".



struttura dell'ente, espressamente tutelata dal legislatore. In questo senso anche le informazioni che dovranno risultare presso il registro unico nazionale, analiticamente elencate nel decreto per tutti gli enti del Terzo settore (art. 48), potranno essere sottoposte a una simile verifica di compatibilità, anche se già da ora ci pare di poter dire che i dati richiesti non sembrano pregiudicare in alcun modo la struttura originaria dell'ente<sup>34</sup>.

Va detto che sostanzialmente le stesse precisazioni e deroghe compaiono nel testo di riforma sull'impresa sociale<sup>35</sup>.

## 5 - Implicazioni per gli enti della Chiesa: l'esigenza di trasparenza

Sul piano canonistico questa normativa implicherà, con la redazione del regolamento di cui all'art. 4, comma 3, e le prescritte indicazioni, e soprattutto con la costituzione di un patrimonio destinato, una razionalizzazione dell'organizzazione interna dell'ente e delle sue attività (*governance*), da compiersi "in ogni caso nel rispetto della struttura e delle finalità" di tali enti ma certamente onerosa, quanto meno in termini di maggiore trasparenza e di adempimenti contabili e di bilancio.

In ambito canonistico il tema della trasparenza, da declinarsi sul duplice piano informativo e contabile, appare prioritario. Anche sotto questo profilo occorre peraltro segnalare che il legislatore canonico non arriva impreparato, semmai sono gli operatori ecclesiastici - amministratori

---

<sup>34</sup> "Art. 48. *Contenuto e aggiornamento.* - 1. Nel Registro unico nazionale del Terzo settore devono risultare per ciascun ente almeno le seguenti informazioni: la denominazione; la forma giuridica; la sede legale, con l'indicazione di eventuali sedi secondarie; la data di costituzione; l'oggetto dell'attività di interesse generale di cui all'articolo 5, il codice fiscale o la partita IVA; il possesso della personalità giuridica e il patrimonio minimo di cui all'articolo 22, comma 4; le generalità dei soggetti che hanno la rappresentanza legale dell'ente; le generalità dei soggetti che ricoprono cariche sociali con indicazione di poteri e limitazioni. - 2. Nel Registro devono inoltre essere iscritte le modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto, le deliberazioni di trasformazione, fusione, scissione, di scioglimento, estinzione, liquidazione e cancellazione, i provvedimenti che ordinano lo scioglimento, dispongono la cancellazione o accertano l'estinzione, le generalità dei liquidatori e tutti gli altri atti e fatti la cui iscrizione è espressamente prevista da norme di legge o di regolamento. - 3. I rendiconti e i bilanci di cui agli articoli 13 e 14 e i rendiconti delle raccolte fondi svolte nell'esercizio precedente devono essere depositati entro il 30 giugno di ogni anno".

<sup>35</sup> Cfr. d. lgs. 3 luglio 2017, n. 112 - *Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106* (specialmente art. 1, terzo comma, art. 5, quarto comma, e art. 6), ove peraltro si precisa espressamente, per quanto concerne l'onere dell'iscrizione nel registro delle imprese, che gli enti ecclesiastici "sono tenuti al deposito del solo regolamento e delle sue modificazioni" (art. 5, quarto comma).



degli enti e autorità superiori competenti - che dovranno farsi carico della sua concreta attuazione.

Già il m.p. *Intima Ecclesiae natura* ha previsto che negli Statuti di ciascun organismo caritativo

“oltre alle cariche istituzionali ed alle strutture di governo secondo il can. 95 § 1 CIC, saranno espressi anche i principi ispiratori e le finalità dell'iniziativa, le modalità di gestione dei fondi, il profilo dei propri operatori, nonché i rapporti e le informazioni da presentare all'autorità ecclesiastica competente” (art. 2, § 1).

In sostanza il provvedimento, pur senza menzionare il principio della trasparenza, l'ha concretamente fatto proprio introducendo una serie di obblighi informativi, da recepirsi sul piano statutario, concernenti non solo la struttura e gli organi di governo ma anche i principi ispiratori e le modalità di funzionamento e di gestione anche finanziaria dell'ente e gli stessi operatori, anticipando in qualche modo un necessario processo di pubblicizzazione a favore dei terzi e di adeguamento degli enti operanti nella sfera sociale ai requisiti e standard previsti dalle legislazioni civili.

A partire dal *Motu proprio* di papa Francesco del 8 agosto 2013 sulla prevenzione e il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa <sup>36</sup>, promulgato nell'ambito della complessa normativa per l'adozione dell'euro da parte dello Stato della Città de Vaticano, si sono poi moltiplicati nell'ordinamento canonico i richiami espliciti alla trasparenza, applicandola direttamente e in termini più ampi al tema della gestione dei beni temporali all'interno della Chiesa e facendone un requisito intrinseco alla disciplina canonica in materia.

Particolarmente autorevole in tal senso è stato il messaggio rivolto da papa Francesco ai partecipanti a un simposio internazionale sulla gestione dei beni ecclesiastici degli istituti religiosi (8 marzo 2014), nel quale, dopo aver richiamato la fedeltà al carisma fondazionale e alle finalità dell'Istituto come primo criterio per l'amministrazione e gestione dei suoi beni, egli ha invitato a

“vigilare attentamente affinché i beni degli Istituti siano amministrati con oculatezza e *trasparenza*, siano tutelati e preservati, coniugando la prioritaria dimensione carismatico-spirituale alla dimensione economica e all'efficienza, che ha un suo proprio humus nella

---

<sup>36</sup> Papa **FRANCESCO**, *Lettera apostolica in forma di “motu proprio” per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa*, Roma, 8 agosto 2013.



tradizione amministrativa degli Istituti che non tollera sprechi ed è attenta al buon utilizzo delle risorse<sup>37</sup>.

Questo accenno è stato poi ripreso e sviluppato in due successivi documenti della Congregazione per gli Istituti di vita consacrata e le Società di vita apostolica. Nel primo di tali documenti la trasparenza viene assunta a requisito imprescindibile dell'amministrazione dei beni ecclesiastici e a criterio ispiratore della vigilanza e dei controlli canonici, al fine di assicurare che i beni siano sempre "mezzi al servizio delle finalità proprie della Chiesa":

*"La testimonianza evangelica esige che le opere siano gestite in piena trasparenza, nel rispetto delle leggi canoniche e civili, e poste a servizio delle tante forme di povertà. La trasparenza è fondamentale per l'efficienza e l'efficacia della missione. La vigilanza e i controlli non vanno intesi come limitazione dell'autonomia degli enti o segno di mancanza di fiducia, ma come espressione di un servizio alla comunione e alla trasparenza, anche a tutela di chi svolge compiti delicati di amministrazione"*<sup>38</sup>.

Nel secondo e più recente documento, approvato direttamente dal Pontefice, il tema della trasparenza nell'amministrazione dei beni viene ulteriormente precisato e la sua valenza estesa:

*"Limitatamente a quanto sopra esposta [l'amministrazione dei beni], il termine "trasparenza" vuole identificare la capacità di rendere conto delle attività, delle scelte operate e dei risultati raggiunti. Rendicontazione e bilanci - che della trasparenza sono strumenti - permettono di poter avere un quadro sintetico, ma allo stesso tempo rigoroso, delle attività svolte e dei loro risultati, favorendo negli amministratori l'attitudine a rendere conto del proprio operato, delle proprie scelte e più in generale del proprio comportamento. Rendere conto favorisce, altresì, la prudenza nell'amministrazione dei beni. A una maggiore consapevolezza, infatti, corrisponde una maggiore precisione nell'individuare i rischi e, se del caso, le nuove strade da intraprendere"*<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Papa **FRANCESCO**, *Messaggio ai partecipanti al Simposio internazionale sul tema "La gestione dei beni ecclesiastici degli Istituti di vita consacrata e delle Società di vita apostolica a servizio dell'Humanum e della missione della Chiesa"* (Pontificia Università Antonianum, 8-9 marzo 2014), Vaticano, 8 marzo 2014 (in <http://w2.vatican.va>).

<sup>38</sup> **CONGREGAZIONE PER GLI ISTITUTI DI VITA CONSACRATA E LE SOCIETÀ DI VITA APOSTOLICA**, Lettera Circolare *Linee orientative per la gestione dei beni negli Istituti di vita consacrata e nelle Società di vita apostolica* (Roma, 2 agosto 2014), Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2014, n. 1.2.

<sup>39</sup> **CONGREGAZIONE PER GLI ISTITUTI DI VITA CONSACRATA E LE SOCIETÀ DI VITA APOSTOLICA**, *Economia al servizio del carisma e della missione*. Boni



Nel documento compare anche un preciso e significativo riferimento alle regole di trasparenza richieste dalle leggi civili, invitando esplicitamente gli Istituti a farsene carico con professionalità e, con ciò, implicitamente a impegnarsi nei settori considerati:

“Le regole di trasparenza, come è noto, sono con crescente intensità e pregnanza imposte dalle leggi civili a garanzia della correttezza e legalità dell’operare di qualsiasi soggetto, oltre che della sostenibilità economica delle opere dell’Istituto. Tali regole, va aggiunto, sono progressivamente più complesse e penetranti. E’ perciò un dovere dotarsi di competenze e di procedure adeguate; e ciò non soltanto a livello della singola unità operativa, ma, quando si tratti di strutture articolate, in ambito nazionale e internazionale”<sup>40</sup>.

Infine vi è un puntuale riferimento al rapporto tra trasparenza gestionale e credibilità del soggetto amministrato:

“Rendicontazione e bilanci contribuiscono a incrementare la credibilità del soggetto che le pone in essere e, quindi, aiutano a far crescere la fiducia. (...) La relazione tra riconoscimento di fiducia e adozione di strumenti di rendicontazione e bilanci si riscontra nell’esperienza comune: quanto più cresce la trasparenza gestionale, tanto più aumentano la possibilità e la disponibilità di risorse sia pubbliche, sia private”<sup>41</sup>.

## 6 - Il principio della trasparenza nella dottrina canonistica

Va peraltro aggiunto che, nell’attuale contesto, la dottrina canonistica più avveduta si è spinta a conferire all’esigenza della trasparenza in ambito amministrativo un significato più ampio e basilare, ritenendola espressione e corollario dello stesso principio di comunione, che descrive la natura più profonda della Chiesa, e del principio di pari dignità e di corresponsabilità dei fedeli, per cui tutti i battezzati sono corresponsabili della missione della Chiesa, sia pure ciascuno nel proprio ruolo. Pertanto nella comunità ecclesiale tutti i fedeli dovrebbero essere messi nella condizione di poter partecipare alla sua vita e alle decisioni che interessano tutti<sup>42</sup>.

---

dispensatores multiformis gratiae Dei, *Orientamenti* (Roma, 6 gennaio 2018), Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2018, n. 42.

<sup>40</sup> CONGREGAZIONE PER GLI ISTITUTI DI VITA CONSACRATA E LE SOCIETA’ DI VITA APOSTOLICA, *Economia*, cit., n. 42

<sup>41</sup> CONGREGAZIONE PER GLI ISTITUTI DI VITA CONSACRATA E LE SOCIETA’ DI VITA APOSTOLICA, *Economia*, cit., n. 43.

<sup>42</sup> In argomento, cfr. AA. VV., *Corresponsabilità e trasparenza nell’amministrazione dei beni della Chiesa*, a cura di F. Lozupone, Aracne, Roma, 2015.





Giustamente è anche stato osservato che il principio di corresponsabilità dei fedeli presenta in questo ambito molte affinità con l'antica regola canonistica "*quod omnes tangit ab omnibus approbari debet*"<sup>43</sup>, ciò che dovrebbe far riflettere sulla necessità di un qualche coinvolgimento dell'intera comunità nell'amministrazione dei beni ecclesiastici, superando un modello autoreferenziale di governo monocratico di tipo gerarchico, che rischia di conferire opacità alle scelte di gestione aprendo a possibili abusi. Come già osservato,

"non si tratta di espropriare il parroco e tanto meno il vescovo dalle loro funzioni di governo pastorale, né di tradire la struttura gerarchico-comunionale della Chiesa inseguendo un malinteso modello democratico, ma di attuare un migliore equilibrio tra la componente ministeriale e quella comunitaria nella consapevolezza che è l'intera comunità cristiana a dover essere soggetto attivo della missione nel mondo contemporaneo"<sup>44</sup>.

In questa prospettiva l'esigenza della trasparenza viene ad assumere un duplice significato: il primo come requisito fondamentale di natura contabile-finanziario per conferire credibilità all'ente nei suoi rapporti *ad extra* con i soggetti esterni, e ciò vale in particolare per gli enti della Santa Sede e per gli istituti religiosi e le loro opere; il secondo come condizione preliminare *ad intra* per qualsiasi forma di condivisione e di coinvolgimento della comunità nell'amministrazione dell'ente e come forma di controllo diffuso sul perseguimento delle sue finalità istituzionali, in particolare per quegli enti di struttura che il Concilio Vaticano II e il *Codex* del 1983 hanno riformato su base personale e comunitaria, ovvero le diocesi e le parrocchie, definite le prime come "porzioni del Popolo di Dio" (can. 369) e le seconde come una "determinata comunità di fedeli" (can. 515)<sup>45</sup>.

Il tema qui si fa difficile e delicato, perché impatta su prassi e mentalità inveterate e su enti che costituiscono la struttura fondamentale della Chiesa. Tuttavia non c'è dubbio che una maggiore trasparenza nell'amministrazione patrimoniale di tali enti, senza pregiudizio per le prerogative proprie dell'autorità ecclesiastica, potrebbe determinare un

---

<sup>43</sup> Cfr. J. MIÑAMBRES, *Principi di organizzazione del governo patrimoniale delle entità ecclesiastiche*, in AA. VV., *Recte sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, vol. I, *Diritto canonico*, a cura di G. Boni, E. Camassa, P. Cavana, P. Lillo, V. Turchi, Giappichelli, Torino, 2014, p. 461, nt. 27.

<sup>44</sup> P. CAVANA, *Enti della Chiesa e diritto secolare*, cit., pp. 43-44.

<sup>45</sup> In argomento, cfr. J. MIÑAMBRES, *Corresponsabilità e amministrazione dei beni della Chiesa*, in AA. VV., *Corresponsabilità e trasparenza nell'amministrazione dei beni della Chiesa*, cit., p. 88 ss. Per ulteriori approfondimenti, cfr. AA. VV., *Partecipazione e corresponsabilità nella Chiesa. I consigli diocesani e parrocchiali*, a cura di M. Rivella, Ancora Editore, Milano, 2000.



maggior coinvolgimento dei fedeli nella vita e nella missione delle diocesi e delle parrocchie e aumentarne la credibilità davanti all'intera comunità civile.

## 7 - Il "patrimonio destinato": implicazioni nell'ordinamento canonico

Una novità di rilievo introdotto dal Codice del Terzo settore per gli enti religiosi è quella dell'istituto del "patrimonio destinato", che mira evidentemente a fornire una garanzia ai terzi che opereranno con tali enti. Per questo motivo tale patrimonio dovrà in qualche modo essere indicato o menzionato nel regolamento ovvero in suo allegato, da depositare poi insieme al regolamento nel Registro unico nazionale del Terzo settore<sup>46</sup>.

Occorrerà pertanto essere in grado di separare sul piano contabile quanto destinato, in termini patrimoniali e anche organizzativi, allo svolgimento di attività di religione e di culto, riservate all'autorità ecclesiastica, e quanto invece alle "attività diverse" svolte dall'ente ecclesiastico, soprattutto se in veste di imprenditore - ovvero con la tendenziale copertura dei costi con i ricavi - e come tali soggette alla legislazione civile, anche nella prospettiva di procedure esecutive in caso di gravi difficoltà economiche e di cessazione o graduale abbandono di tali attività<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> In argomento, cfr. **A. BETTETINI**, *Riflessi canonistici*, cit., p. 9 ss.; **L. SIMONELLI**, *La riforma del Terzo settore e gli enti religiosi: il ramo ed il regolamento*, in *ExLege*, 4-2016, p. 36 ss.

<sup>47</sup> Cfr. Trib. Roma, sez. fallim., sent. 29 maggio 2013, n. 432, che ha ammesso un ente ecclesiastico gestore di due importanti ospedali alle procedure concorsuali, nella fattispecie l'amministrazione straordinaria, valutando separatamente l'attività di impresa svolta dall'ente "da quelle religiose, di culto, assistenziali, anche nell'ottica liquidatoria di quelle parti del patrimonio dell'ente specificamente destinate a tale attività ovvero non riferibili, neppure indirettamente, a quelle religiose, di culto, assistenziali, costituenti finalità primarie dell'ente ecclesiastico". In sostanza i beni che, "per loro natura e destinazione, sono funzionali al compimento delle attività non imprenditoriali dell'ente (ovvero finalità di culto, di assistenza, di carità) non potranno costituire oggetto di liquidazione concorsuale in funzione del pagamento dei debiti dell'ente ecclesiastico nella sua funzione di imprenditore, non facendo essi parte del patrimonio dell'imprenditore posto a garanzia generale delle obbligazioni da esso assunte (art. 2740 c.c.)". Su alcuni aspetti problematici di questa pronuncia, che ha risolto positivamente una delicata controversia ma forzando il dato normativo, da un lato riconducendo impropriamente le attività assistenziali a quelle religiose e di culto (art. 16, legge n. 222 del 1985), dall'altro attuando una divisione del patrimonio dell'ente nell'ambito di una procedura esecutiva sulla base di una ripartizione proposta dall'autorità ecclesiastica, da ultimo cfr. **A. BETTETINI**, *Le attività dell'ente ecclesiastico a confronto con la normativa civile: profili problematici*, in P. Clementi, L. Simonelli (a cura di), *L'ente ecclesiastico a trent'anni dalla revisione del Concordato*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 414 ss.



A tale riguardo occorrerà tenere ben distinta la nozione civilistica di “patrimonio destinato”, che risponde a una finalità di tutela dei terzi che entrano in rapporti giuridici con l’ente e dei suoi creditori per le attività sociali da esso svolte e che ne costituisce una sorta di capitale di rischio<sup>48</sup>, rispetto alla nozione canonistica di “patrimonio stabile” (can. 1292, CIC), che mira innanzitutto a salvaguarda l’ente ecclesiastico, i suoi membri e la sua missione propria, prima fra tutte le sue attività di religione e di culto<sup>49</sup>. D’altra parte per alcuni enti ecclesiastici, in particolare alcuni istituti religiosi, i beni destinati all’esercizio e alla gestione di specifiche opere e attività di utilità sociale possono assorbire gran parte del loro patrimonio, che andrà quindi a costituire la garanzia per i loro creditori. In sostanza si tratta di due nozioni distinte, rispondenti a finalità differenti e implicanti differenziati regimi di responsabilità, civile e canonica, per l’ente e i suoi amministratori.

Altrettanto sembra di poter dire per la proposta assimilazione tra il concetto civilistico di “patrimonio destinato” e la figura canonistica della “fondazione non autonoma” (can. 1303 CIC): l’accostamento è suggestivo, fondato com’è sulla condivisibile osservazione che la prima nozione risulta attualmente “di incerta qualificazione” dal punto di vista canonistico<sup>50</sup>. Tuttavia sembra trattarsi di due nozioni differenti, se non altro perché la seconda ha un oggetto più circoscritto e limitato (“beni temporali” fruttiferi) rispetto al primo, che rappresenta un’entità più complessa costituita da un

---

<sup>48</sup> In argomento, cfr. **L. SIMONELLI**, *La riforma del Terzo settore*, cit., p. 36 ss.

<sup>49</sup> Sulla nozione canonistica di “patrimonio stabile”, cfr. **CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA**, *Istruzione in materia amministrativa* (2005), Roma, 1 settembre 2005, che individua tale nozione nell’insieme dei «“beni legittimamente assegnati” (cfr. can. 1291) alla persona giuridica come dote permanente - siano essi beni strumentali o beni redditizi - per agevolare il conseguimento dei fini istituzionali e garantirne l’autosufficienza economica» (n. 53). Per gli istituti religiosi, *amplius* cfr. **CONGREGAZIONE PER GLI ISTITUTI DI VITA CONSACRATA E LE SOCIETÀ DI VITA APOSTOLICA**, *Economia al servizio del carisma*, cit., nn. 38-40, che ha previsto la recezione di tale nozione da parte del diritto proprio dei singoli Istituti, con “il seguente testo, o altro di simile tenore: *Il patrimonio stabile è costituito da tutti i beni immobili e mobili che per legittima assegnazione sono destinati a garantire la sicurezza economica dell’istituto [...]*”.

<sup>50</sup> Cfr. **A. BETTETINI**, *Riflessi canonistici*, cit., p. 11. Peraltro allo stato attuale la nozione di “patrimonio destinato” di cui all’art. 4, terzo comma, del d.lgs. n. 117 del 2017, presenta qualche margine di incertezza anche dal punto di vista civilistico. Infatti la proposta qualificazione in termini di «un “patrimonio destinato a una attività”, similmente a quanto previsto dagli articoli 2447-bis del Codice civile» (*ibidem*, p. 12) per le società commerciali, implicante un regime di responsabilità limitata particolarmente favorevole per la società costituente, si basa sul dettato dell’art. 10 del d.lgs n. 117, che ne prevede l’applicazione agli enti del Terzo settore (ETS), personificati e iscritti nel registro delle imprese, tra cui formalmente non rientrano gli enti ecclesiastici. In argomento, cfr. **G.M. COLOMBO**, *Il “ramo” ETS degli enti religiosi*, cit., p. 17 ss.



insieme unitario di beni e rapporti giuridici (“patrimonio”<sup>51</sup>). Non a caso la tradizione canonistica ha sempre riservato la figura di cui al can. 1303 all’adempimento di oneri - in particolare prestazioni di *facere* - di carattere religioso o anche di carità temporale in forma semplificata, non per lo svolgimento di attività o l’amministrazione di opere di una qualche complessità sul piano gestionale e finanziario.

Gli amministratori di tali enti dovranno quindi essere ben avvertiti del problema e circoscrivere con attenzione il “patrimonio destinato”, nel quale andranno necessariamente inclusi tutti i beni mobili (denaro, titoli) e immobili e il complesso dei rapporti giuridici facenti capo alle attività di rilevanza sociale a garanzia dei creditori, senza però pregiudicare quei beni e cespiti patrimoniali essenziali per la sopravvivenza e la missione dell’ente e le esigenze di sostentamento dei suoi membri (“patrimonio stabile”), che dovranno essere sottratti a ogni forma di utilizzo nelle attività di rilevanza sociale anche al fine di evitare la loro sottoposizione a procedure esecutive<sup>52</sup>.

Al di là del dato formale, rappresentato dal patrimonio destinato come circoscritto nei documenti contabili, conterà infatti davanti al giudice civile, e soprattutto davanti al fisco, anche il dato reale del loro effettivo utilizzo e dell’eventuale affidamento con ciò suscitato nei terzi<sup>53</sup>.

## 8 - Attività diverse e controlli canonici: la sfida della *governance* e della gestione in un contesto concordatario

---

<sup>51</sup> In termini analoghi, cfr. **CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA**, *Istruzione in materia amministrativa*, cit., n. 53: “L’insieme dei beni immobili e mobili, dei diritti e dei rapporti attivi e passivi della persona giuridica, unitariamente considerato, ne costituisce il *patrimonio*”.

<sup>52</sup> Per approfondimenti, cfr. **C. FUSCO**, *Il patrimonio stabile degli istituti religiosi*, in **AA. VV.**, *Carismi alla prova del tempo*, a cura di M. Merlini, Aracne, Roma, 2017, p. 91 ss.

<sup>53</sup> Vero è che lo stesso d.lgs. n. 117 del 2017 prevede un sistema di pubblicità legale del regolamento dell’ente, con l’allegata descrizione del patrimonio destinato, mediante il suo deposito nel Registro unico nazionale del Terzo settore, e ciò richiederà da parte del terzo la necessaria diligenza nel conoscere quanto previsto in esso, attenendosi poi a tali dati nell’esigere la propria garanzia. In sostanza la legge tutela, come noto, solo l’affidamento “incolpevole” del terzo, il quale dovrà farsi carico con la normale diligenza di verificare quanto risultante da registri pubblici a fini di pubblicità-notizia (cfr. **P. CAVANA**, *Rilevanza civile dei controlli canonici ed effetti sull’attività negoziale e processuale degli enti ecclesiastici*, in *Giust. civ.*, I, 2006, pp. 2940-2942). D’altra parte l’ente ecclesiastico dovrà evitare divergenze tra il dato formale del “patrimonio destinato” come indicato nel regolamento depositato nel registro unico nazionale, e quello reale risultante dall’effettivo utilizzo del bene per non suscitare eventuali aspettative dei terzi, per esempio i dipendenti, anche su beni formalmente estranei al patrimonio destinato.



Il Codice del Terzo settore, incoraggiando di fatto gli enti ecclesiastici a svolgere attività di rilevanza sociale, pone in forma più urgente in ambito canonistico la questione della rilevanza ed efficacia dei controlli canonici. Infatti, alla luce dell'evoluzione della legislazione italiana in materia di persone giuridiche ed enti, e di cui la riforma del Terzo settore è solo uno dei frutti più maturi, la verifica circa la coerenza tra i fini e le attività in concreto svolte da un ente ecclesiastico, da cui dipende la sua *ecclesiasticità*, è affidata non più allo Stato attraverso i suoi organi e istituti, ma all'autorità ecclesiastica attraverso il sistema dei controlli canonici, che peraltro assumono nel nostro ordinamento rilevanza civile<sup>54</sup>.

La liberalizzazione delle attività di interesse generale (assistenza, istruzione, etc.), confermata a livello costituzionale dall'affermazione del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, ultimo comma, Cost.), e soprattutto l'intervenuta abrogazione dell'autorizzazione agli acquisti (1997) hanno spazzato via, almeno per gli enti ecclesiastici soggetti alla normativa pattizia, gli ultimi residui del sistema giurisdizionalista, riservando alla sola autorità ecclesiastica il controllo sull'amministrazione - e quindi anche sul patrimonio e sulle attività - dei propri enti<sup>55</sup>.

La situazione si avvicina sempre più a quella degli enti ecclesiastici nel sistema separatista statunitense, ove essi sono liberi di assumere la forma giuridica più corrispondente alla loro natura canonistica, in genere quella di *not for profit corporation*, mediante l'adozione di statuti in grado di meglio recepire le loro peculiarità strutturali, e di svolgere attività di rilevanza sociale nel rispetto delle leggi civili fruendo dei relativi vantaggi fiscali, mentre le attività in senso stretto religiose godono di assoluta autonomia in forza del principio di separazione<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Per approfondimenti cfr. **P. CAVANA**, *Enti ecclesiastici e controlli confessionali*, vol. II, *Il regime dei controlli confessionali*, Giappichelli, Torino, 2002. Sul ruolo prioritario dei controlli canonici in ordine alle "attività diverse" al fine di prevenire un possibile snaturamento o alterazione della fisionomia originaria dell'ente ecclesiastico, di recente cfr. **A. CELLI**, *Amministrazione dell'ente ecclesiastico: prevenzione e gestione delle criticità*, in Conferenza Episcopale Italiana (a cura di), *Temi di amministrazione dei beni ecclesiastici e riforma del Terzo settore*, p. 10 ss. (in <https://economato.chiesacattolica.it>).

<sup>55</sup> In argomento, cfr. **P. CAVANA**, *Rilevanza canonica dei controlli civili e rilevanza civile dei controlli canonici nell'Amministrazione degli enti ecclesiastici*, in **AA. VV.**, *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato. Studi sull'Istruzione CEI in materia amministrativa*, a cura di J.I. Arrieta, Marcianum Press, Venezia 2007, p. 273 ss. Per gli altri enti religiosi civilmente riconosciuti, in particolare per quelli riconosciuti ai sensi della legge sui culti ammessi (legge n. 1159 del 1929), restano formalmente in vigore - ma con forti sospetti di incostituzionalità - alcune norme che ammettono la previsione nel decreto di erezione di controlli e forme di vigilanza sulla loro amministrazione da parte dello Stato. In argomento cfr. **P. CAVANA**, *Enti ecclesiastici e controlli confessionali*, vol. II. *Il regime dei controlli confessionali*, cit., p. 21 ss.

<sup>56</sup> Cfr. **P. CAVANA**, *Enti della Chiesa e diritto secolare*, cit., p. 21 ss.



Come noto, attraverso il complesso sistema dei controlli canonici, dettato dal Libro V del *Codex* ma sviluppato poi dal diritto proprio dei singoli Istituti religiosi e dalla legislazione particolare delle Conferenze episcopali e dei singoli Vescovi, gran parte degli atti di amministrazione degli enti è soggetta a una previa verifica di compatibilità o coerenza con i fini dell'ente, che devono essere corrispondenti alla missione della Chiesa (cfr. can. 114, § 2). In particolare sono soggetti a controlli canonici (*licentiae*, consenso o parere) gli atti di straordinaria amministrazione, le alienazioni (nella larga accezione accolta dal diritto canonico) se superiori a un valore minimo, le locazioni di immobili, l'accettazione di liberalità gravate da oneri o condizioni e la costituzione in giudizio *in foro civili*<sup>57</sup>.

In questa sede non occorre richiamare in dettaglio tale complessa normativa, né la sua rilevanza civile e gli effetti che ne conseguono sui negozi stipulati dall'ente. Basterà ricordare che in Italia, attraverso alcuni decreti generali della CEI per le diocesi e i decreti dei singoli Vescovi per gli enti a loro soggetti, gran parte degli atti di gestione degli enti sono soggetti a una previa autorizzazione, civilmente rilevante, della superiore autorità ecclesiastica. Forse si potrebbe fare qualcosa di più per rendere più facilmente conoscibile e trasparente questo sistema di controlli, che a livello diocesano non è accompagnato da forme di pubblicità legale<sup>58</sup>. Prima o poi si porrà anche l'esigenza di semplificare questo sistema di controlli, farraginoso e complicato, che appare sempre meno adatto ad attività svolte in forma imprenditoriale da soggetti operanti sul mercato.

Ciò premesso, si tratta di vedere se tale sistema di controlli - e la funzione di vigilanza che ne consegue - funziona ed è concretamente osservato, e in che misura, da parte degli amministratori degli enti e da parte della stessa autorità ecclesiastica, e se questa è in grado di far fronte ai crescenti oneri che ne derivano. Infatti un conto è svolgere questa vigilanza e i controlli ivi previsti, che anche la normativa canonica recente ha confermato, su enti dediti essenzialmente ad attività di religione o di culto, cioè di natura pastorale, un altro è svolgerli su enti che svolgano, in dimensioni più o meno impegnative, "attività diverse" soggette alla legislazione civile, che implicano conoscenze ed esperienza specifiche di tipo professionale, se non di tipo manageriale<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Per approfondimenti, J.P. SCHOUPPE, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, Giuffrè, Milano, 1997; V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, EDB, Bologna 1995. Per la Chiesa in Italia, cfr. CEI, *Istruzione in materia amministrativa*, cit., n. 60 ss.

<sup>58</sup> Cfr. P. CAVANA, *Attività negoziale degli enti ecclesiastici e regime dei controlli canonici*, in *Dir. fam. pers.*, 2007, II, pp. 1392-1393.

<sup>59</sup> Si ricordi inoltre che, mentre per il *Codex* gli amministratori dei beni ecclesiastici "sono tenuti ad attendere alle loro funzioni con la diligenza del buon padre di famiglia" (can.



Se, come già accaduto, davanti al giudice civile la domanda di fallimento o di accesso ad altre procedure concorsuali per un ente ecclesiastico insolvente per varie centinaia di milioni di euro, presentata dai creditori e dai lavoratori, è sollecitata dalla stessa autorità ecclesiastica cui spettava la vigilanza sull'ente, in un caso la stessa Santa Sede<sup>60</sup>, vuol dire che qualcosa evidentemente non ha funzionato nel sistema dei controlli canonici.

Le ipotesi in cui ciò può accadere possono essere molteplici e dipendenti da vari fattori. Il fatto è che il nuovo contesto nel quale gli enti ecclesiastici sono chiamati oggi a operare nell'ordinamento italiano rischia di porre in difficoltà non solo i loro amministratori ma anche le autorità ecclesiastiche cui spetta la vigilanza su di essi. Infatti, superate certe dimensioni e operando in settori sempre più tecnologici e sofisticati dal punto di vista normativo, anche le migliori opere e iniziative rivolte al bene comune potrebbero sfuggire alle loro capacità di controllo.

Vero è che tali controlli, come è stato autorevolmente precisato, non dovrebbero intervenire sulle scelte gestionali e amministrative dell'ente limitandosi a verificarne solo la coerenza con la missione della Chiesa<sup>61</sup>. Tuttavia - e a prescindere dai dubbi interpretativi suscitati dal can. 1279 del CIC<sup>62</sup> - la loro rilevanza civile, espressamente prevista dalla normativa

---

1284, § 1), come è richiesto agli amministratori di associazioni e fondazioni (art. 18, 1710) e di società semplici (art. 2260) dal Codice civile, quest'ultimo prevede una soglia più alta e impegnativa per gli amministratori di società personificate (per le s.r.l., cfr. art. 2476; per le s.p.a., cfr. artt. 2392-2394), cioè per coloro che gestiscono con funzioni direttive attività di tipo imprenditoriale in forma collettiva.

<sup>60</sup> Cfr. Trib. Roma, sez. fallim., sent. 29 maggio 2013, n. 432, cit. In argomento anche Trib. civ. Paola, sent. 3 dicembre 2009, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2010/3, p. 986 ss. Sulla delicata questione dell'applicazione delle procedure concorsuali agli enti ecclesiastici, da ultimo cfr. **A. BETTETINI**, *Enti ecclesiastici civilmente riconosciuti e procedure concorsuali*, in **AA. VV.**, *Il diritto come "scienza di mezzo"*, *Studi in onore di Mario Tedeschi*, a cura di M. D'Arienzo, vol. I, Luigi Pellegrini Editore, 2017, p. 185 ss.

<sup>61</sup> Cfr. **PONTIFICIO CONSIGLIO PER I TESTI LEGISLATIVI**, *Nota esplicativa. La funzione dell'autorità ecclesiastica sui beni ecclesiastici*, Città del Vaticano, 12 febbraio 2004 (in *www.vatican.va*), ove, a proposito della proprietà dei beni ecclesiastici, si precisa che questa è "sempre delle singole persone giuridiche pubbliche, che rispondono in proprio. Tale possesso è condizionato e giustificato dalla destinazione al compimento della missione della Chiesa e, in tal senso, è sottoposto ai *controlli amministrativi* stabiliti dalla legislazione canonica. [...] La necessità del superiore controllo è determinata dalla natura stessa dei beni ecclesiastici e dal loro carattere pubblico e perciò non deve essere concepita come limitazione dell'autonomia degli enti ma come *garanzia* dei medesimi, anche in relazione a eventuali conflitti di interesse tra l'ente e chi agisce a suo nome" (nn. 3, 5).

<sup>62</sup> Il can. 1279, § 1, prevede che "l'amministrazione dei beni ecclesiastici spetta a chi regge immediatamente la persona cui gli stessi beni appartengono [...] salvo il diritto dell'Ordinario d'intervenire in caso di negligenza dell'amministratore". Nella *Nota*



pattizia (art. 7, co. 5, legge n. 121 del 1985; art. 18, legge n. 222 del 1985), genera un legittimo affidamento non solo da parte dei fedeli ma anche dei terzi e delle istituzioni civili che non può lasciare indifferenti, potendosi forse ipotizzare anche un'eventuale responsabilità civile per *culpa in vigilando* a carico della competente autorità ecclesiastica nell'ipotesi di dissesto economico di un ente soggetto alla sua vigilanza canonica: anche su di essa si giocherà una parte di credibilità dell'istituzione e della stessa comunità ecclesiale<sup>63</sup>.

## 9 - Osservazioni conclusive

Accanto alle opportunità che si aprono nell'attuale contesto per gli enti ecclesiastici, ecco quindi una autentica sfida per la loro gestione e, più in generale, per la *governance* del sistema degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti della Chiesa cattolica in Italia.

Non è casuale che entrambi i due recenti documenti della Congregazione per gli Istituti di vita consacrata e le Società di vita

---

*esplicativa* sopra richiamata il Pontificio Consiglio per i testi legislativi ha dedotto da questa formulazione che il *Codex* "non è orientato e non contiene una norma specifica che attribuisca in modo diretto ed esplicito all'Ordinario il potere di supplenza nella rappresentanza degli enti ecclesiastici, persone giuridiche pubbliche. La norma canonica stabilisce che l'Ordinario può supplire la rappresentanza solo nel caso di negligenza del rappresentante legale, oppure, se ciò è attribuito dal diritto particolare o dagli statuti" (*ibidem*, n. 5, lett. a). Sta di fatto che, in base a tale canone del *Codex*, l'Ordinario, nell'esercizio dei suoi poteri di vigilanza, può anche sostituirsi all'amministratore dell'ente in caso di negligenza (can. 1279, § 1), con poteri sostitutivi che incidono direttamente sulla sua amministrazione, potendo ingenerare dubbi e incertezze nel terzo che opera con l'ente in ordine alla sua legittima rappresentanza, anche perché il concetto di negligenza canonica è quanto mai vago e generico, potendosi riferire sia alla corretta gestione patrimoniale che alla sua coerenza rispetto alla missione della Chiesa. A conferma di ciò, l'*Istruzione in materia amministrativa* (2005) della Conferenza Episcopale Italiana ha inserito una clausola esplicita in tal senso nell'attestazione (Allegato D) che le parrocchie devono depositare nel registro delle persone giuridiche presso le prefetture come forma di pubblicità legale a beneficio dei terzi: "L'Ordinario diocesano può compiere atti giuridici come rappresentante dell'ente in sostituzione del parroco, in caso di negligenza del medesimo" (art. 5).

<sup>63</sup> In termini analoghi, cfr. A. CELLI, *Amministrazione dell'ente ecclesiastico*, cit., p. 17: "Per salvaguardare, dunque, l'autonomia dell'ordinamento canonico (mettendola al riparo dall'ingerenza dello Stato) e per tutelare allo stesso tempo i diritti dei terzi creditori, è da chiedersi, in conclusione, se non sia preminente assicurare l'effettività e l'efficacia degli strumenti canonici di controllo e tutti gli interventi diretti e preventivi in capo all'Autorità ecclesiastica, al fine di scongiurare il rischio che possano configurarsi fattispecie e circostanze tali da comportare l'attivazione di procedure concorsuali".





apostolica, dedicati all'amministrazione dei beni di tali istituti, partendo dal primato della fedeltà al carisma fondazionale dell'Istituto e da una necessaria verifica circa la conformità a esso delle risposte operative, richiamino espressamente la possibilità di costituire, se necessario, nuove strutture, più agili e facili da gestire<sup>64</sup>, ovvero quella di separare giuridicamente dall'ente religioso, costituendola come autonoma persona giuridica (o ente strumentale), un'opera o istituto divenuto nel tempo non più sostenibile, ovvero, se per le sue dimensioni o complessità gestionali non risulti più compatibile con la missione dell'istituto o anche solo con le sue risorse umane ed economiche<sup>65</sup>. Applicata al nostro ordinamento, questa prospettiva significa per gli enti della Chiesa l'apertura di un sistema a "doppio binario":

quello delineato dalla normativa concordataria e di derivazione concordataria (legge n. 222 del 1985) e quello della personalità civile nelle sue varie configurazioni, tenuto anche conto della peculiare varietà delle iniziative di solidarietà nascenti dalla realtà ecclesiale<sup>66</sup>.

Il documento della Congregazione vieta espressamente che il ricorso a enti civili possa avvenire come mezzo al fine di evitare la sottoposizione al sistema dei controlli canonici<sup>67</sup>. E tuttavia il problema esiste, tanto è vero

---

<sup>64</sup> Cfr. **CONGREGAZIONE PER GLI ISTITUTI DI VITA CONSACRATA E LE SOCIETÀ DI VITA APOSTOLICA**, *Linee orientative per la gestione dei beni negli Istituti di vita consacrata e nelle Società di vita apostolica*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2014, ove, sulla base di una necessaria "rilettura della missione in funzione del carisma", si formulano una serie di direttive rivolte a ciascun Istituto, l'ultima delle quali recita: "costruisca, se necessario, nuove strutture, che siano agili e facili da gestire, meno onerose nel tempo e, in momenti di difficoltà vocazionale, facilmente cedibili o parzialmente utilizzabili senza alti costi di gestione" (n. 1.1).

<sup>65</sup> Cfr. **CONGREGAZIONE PER GLI ISTITUTI DI VITA CONSACRATA E LE SOCIETÀ DI VITA APOSTOLICA**, *Economia al servizio del carisma*, cit., nn. 34, 53 e 85: "Si raccomanda di valutare la possibilità che opere di rilevanti dimensioni siano distinte dall'Istituto di vita consacrata o dalla Società di vita apostolica, fermo quanto stabilito dal diritto universale e proprio. Le soluzioni siano individuate in base alle circostanze specifiche, assicurino la fedeltà dell'opera al carisma dell'Istituto e la conformità al regime applicabile ai rapporti tra Stato e Chiesa". Uno specifico paragrafo è poi dedicato alla costituzione di enti civili collegati alla persona giuridica canonica (*Church-related organizations*), ove tra l'altro si precisa che "fermo il rispetto della normativa canonica, occorre che il governo degli enti civili collegati sia esercitato in conformità al carisma degli Istituti di vita consacrata e delle Società di vita apostolica" (n. 89).

<sup>66</sup> **G. DALLA TORRE**, *Enti ecclesiastici e Terzo settore*, cit., p. 11 ss., che esamina opportunità e rischi di questo nuovo sistema, nel quale all'azione caritativa della Chiesa, e in particolare ai suoi enti, si pone oggi l'opzione - in forma alternativa o anche solo complementare - tra un regime di diritto speciale e quello di diritto comune.

<sup>67</sup> Dopo aver sottolineato la necessità che il governo degli enti civili collegati sia esercitato in conformità al carisma dell'Istituto, il documento precisa: "In nessun caso il



che lo stesso documento raccomanda che, in caso di separazione dall'istituto religioso, siano previste specifiche clausole nello statuto del nuovo ente che comunque assicurino un collegamento o qualche forma di controllo da parte dell'istituto religioso<sup>68</sup>. In sostanza una razionalizzazione del sistema dei controlli canonici potrebbe rivelarsi, in determinate circostanze, una valida alternativa alla scelta più drastica di costituire un ente strumentale per la gestione dell'opera<sup>69</sup>.

Anche sull'effettiva capacità di mantenere funzionante ed efficiente il sistema dei controlli canonici, magari semplificandoli per le opere più complesse e per attività di tipo commerciale, andrà quindi valutata la fisionomia operativa dei singoli enti ecclesiastici ed eventuali scelte strategiche da compiersi nel rispetto del diritto canonico e della legislazione civile<sup>70</sup>.

---

ricorso a enti civili, in qualunque forma realizzato, può essere utilizzato per eludere i controlli canonici" (**CONGREGAZIONE PER GLI ISTITUTI DI VITA CONSACRATA E LE SOCIETÀ DI VITA APOSTOLICA**, *Economia al servizio del carisma*, cit., n. 89).

<sup>68</sup> Per mantenere un collegamento tra l'ente civile e l'Istituto il documento indica alcune possibili modalità utilizzabili: "la previsione negli statuti degli enti civili collegati di scopi analoghi a quelli degli Istituti di vita consacrata e delle Società di vita apostolica; l'attribuzione agli organi di governo degli Istituti di vita consacrata e delle Società del potere di nominare i responsabili e di approvare gli atti di straordinaria amministrazione degli enti civili collegati; la previsione di obblighi di rendicontazione agli Istituti in capo ai responsabili degli enti civili collegati; l'inserimento negli statuti di tali enti di una clausola che disponga, nel caso di scioglimento, la devoluzione del patrimonio residuo all'Istituto di vita consacrata o alla Società di vita apostolica, a un altro ente civile collegato ovvero a un altro Istituto o Società con caratteristiche simili" (*ibidem*).

<sup>69</sup> Nessuno dei due documenti richiama invece la soluzione della costituzione di una fondazione canonica non autonoma (can. 1303), che secondo alcuni "potrebbe aprire una interessante prospettiva per assegnare all'opera del Ramo un organo amministrativo *ad hoc*, senza dover procedere ad uno *spin off* che necessariamente genera un altro soggetto" (L. SIMONELLI, *La riforma del Terzo settore*, cit., p. 34). Va detto che tale soluzione è stata proposta non in termini generali, ma in relazione all'applicazione agli enti ecclesiastici della recente riforma del Terzo settore introdotta in Italia (d. lgs n. 117 del 2017), limitatamente alle specifiche attività di interesse generale svolte da tali enti. Tuttavia, oltre a quanto già rilevato circa la sua differenza rispetto alla nozione di patrimonio destinato, va osservato che la fondazione non autonoma, in quanto priva di autonoma personalità giuridica, come pure di un'autonoma rappresentanza legale *ex iure canonico*, avrebbe - anche nello specifico caso considerato - una mera rilevanza interna all'Istituto, senza alcun effetto sui rapporti esterni e con i terzi, per cui sarebbe comunque l'ente ecclesiastico nel suo complesso a dovere sempre rispondere delle attività e degli atti riconducibili a tale figura.

<sup>70</sup> Su alcune figure civilistiche, anche di tipo societario, cui enti di ispirazione religiosa possono avvalersi per lo svolgimento di attività sociale e imprenditoriale nell'ordinamento italiano, cfr. A. FUCCILLO, *Diritto religioni culture. Il fattore religioso nell'esperienza giuridica*, 2<sup>a</sup> ed., Giappichelli, 2018, p. 141 ss.; ID., *Società di capitali, enti religiosi e dinamiche*



*Catholic Church entities and the reform of the Third sector in Italian legislation.  
Canonical implications*

**ABSTRACT:** This paper deals with the canonical implications of Italy's recent Third sector reform in Italian legislation (d. lgs n. 117/2017) for Catholic Church entities and/or agencies for charitable purposes. It starts with some preliminary remarks on the recent evolution of Canon Law concerning the discipline of charitable organizations and agencies that followed the Motu proprio *Intima Ecclesiae natura*, issued by Pope Benedict XVI in December 2012. It then examines the general framework of the new regulation of non profit organizations in Italian law, emphasizing the pros and cons (opportunities and risks) of its application to religious entities, particularly those connected to the Catholic Church, which in Italy traditionally enjoy a special discipline safeguarding their canonical structure and purposes. The paper then focuses on the impact of the new civil regulation that allows a wide range of charitable initiatives on behalf of religious organizations, on the governance of Catholic Church entities, which are submitted to the directives and authorizations of ecclesiastical authorities. Finally, it draws some conclusive remarks on the need to update and reform some administrative rules and praxis concerning the administration and finance of charitable institutions in Canon Law.

*Key words*

Third sector reform - Italian law - Church charitable agencies - Canon Law  
- Updating

---

*interculturali*, in **AA. VV.**, *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso*, a cura di A. Fuccillo, Giappichelli, Torino, 2014, p. 10 ss.