



**Giuseppe Dalla Torre**

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

### **Enti ecclesiastici e Terzo settore. Annotazioni prospettiche<sup>1</sup>**

**SOMMARIO:** 1. Nuovi orizzonti - 2. Un caso positivo di secolarizzazione - 3. Codice del Terzo settore e iniziative caritative della comunità ecclesiale - 4. Opportunità aperte da un'alternativa - 5. L'azione caritativa tra diritto speciale e diritto comune.

#### **1 - Nuovi orizzonti**

Sempre nuovi orizzonti vengono ad aprirsi all'impegno della comunità ecclesiale nella nostra società, favoriti di quella "promozione dell'uomo e il bene del Paese", che costituisce obiettivo pattiziamente consacrato della collaborazione tra Chiesa e Stato (art. 1 Accordo di revisione del Concordato).

Si tratta di prospettive che hanno cominciato a dischiudersi nell'ultimo decennio del secolo che abbiamo alle spalle, ma che ora sembrano allargarsi sempre più rapidamente e alle quali corrisponde il declino e talora la scomparsa di concezioni, configurazioni normative e assetti istituzionali di lontana ascendenza.

Diversi sono i fattori di un cambiamento che appare talora assai sensibile, e che possono cogliersi sia sul terreno fattuale che su quello propriamente normativo e, più in generale, giuridico.

Sul primo, pare da segnalare innanzitutto la crisi del *welfare*, nel quadro di una più generale crisi dell'azione pubblica derivante dal ridursi delle disponibilità finanziarie e del parallelo espandersi dei bisogni e dei nuovi bisogni. Il paradigma dello Stato assistenziale sembra essere ormai alle nostre spalle e fino a ora, non solo in Italia, non si sono trovate nuove concezioni e nuove formule istituzionali. D'altra parte la logica del mercato, che parrebbe occupare progressivamente gli spazi lasciati liberi dal pubblico o i nuovi spazi che il pubblico non può o non intende coprire, non

---

<sup>1</sup> Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce, con l'aggiunta delle note, il testo della relazione tenuta al Convegno di studi sul tema "Il Concordato, il nuovo Terzo Settore e le opere ecclesiali" organizzato dall'Osservatorio Giuridico Legislativo Regionale della Regione Ecclesiastica Lombardia (Milano, 19 aprile 2018).



sostituisce pienamente il ruolo dismesso dalle istituzioni pubbliche, sia perché esistono dei servizi che non sono economicamente interessanti, sia perché vi sono dei servizi che il privato ha interesse ad assumere, ma che in ragione delle condizioni alle quali vengono offerti sul mercato, restringono fatalmente la cerchia degli utenti a quanti hanno una adeguata capacità economica, lasciando fuori gli altri.

Sempre sul terreno fattuale, un elemento di cambiamento importante è da segnalare a livello culturale. La legge Crispi del 1890 sulle Opere Pie, l'ultima grande legge eversiva<sup>2</sup>, con le sue pretese di assolutizzazione dell'intervento pubblico nell'ambito della assistenza e della beneficenza, e con le coerenti pubblicizzazioni delle istituzioni nate nei secoli, prevalentemente di carattere religioso, aveva finito per sterilizzare la cultura che per secoli aveva strutturato e alimentato una rete di opere sociali; una cultura qualificata dal farsi carico delle singole opere da parte delle comunità locali, sia con prestazioni personali sia con prestazioni patrimoniali. Dopo quella legge, erano divenute sempre più esigue le pratiche di liberalità, perché non più destinate a istituzioni private ma a favore di enti pubblici, come si erano sostanzialmente ridotte le prestazioni personali volontarie presso strutture pubbliche, tra l'altro spesso interdette o impossibili<sup>3</sup>.

Oggi si assiste a una inversione di tendenza. La cultura della solidarietà sembra accrescersi, nonostante la temperie individualistica che segna il nostro tempo; il volontariato è valore più avvertito e pratica che si diffonde; la sensibilità per la donazione, facendosi così carico degli altri, aumenta sensibilmente. E qui bisogna dare atto che un paradigma positivo è venuto proprio dalle innovazioni introdotte, nella legislazione ecclesiastica, dopo l'Accordo di revisione del Concordato del 1984: il sistema del c.d. "otto per mille" è stato trapiantato in altri ambiti, dove al "cinque per mille", dove al "due per mille", favorendo il crescere di una cultura e di una esperienza.

Sul piano del diritto poi il venir meno della legge Crispi ha accompagnato il progressivo abbandono, nell'esperienza giuridica, della antica diffidenza dell'ordinamento nei confronti delle entità non aventi finalità di lucro, e in particolare delle associazioni. Una diffidenza che aveva alle sue origini l'avversione propria della cultura giuridica illuministica nei

---

<sup>2</sup> Sulla legislazione eversiva cfr. **A.C. JEMOLO**, *La questione della proprietà ecclesiastica nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia (1848-1888)*, il Mulino, Bologna, 1974.

<sup>3</sup> Sui problemi posti dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972, detta Legge Crispi, alle iniziative caritative della Chiesa, rinvio a **G. DALLA TORRE**, *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano. Aspetti dogmatici e spunti ricostruttivi*, Giuffrè, Milano, 1979.



confronti delle formazioni sociali, avvertite come gabbia delle libertà individuali e non come espressione della relazionalità umana e come strumenti di umanizzazione; una diffidenza che aveva avuto il suo paradigma normativo nella legge Le Chapelier approvata, nella prima fase della Rivoluzione francese, dalla Assemblea costituente il 14 giugno 1791. Di tale diffidenza era sensibile traccia nel nostro ordinamento sia nel codice civile del 1865, sia anche in quello del 1942<sup>4</sup>.

L'esperienza giuridica ha conosciuto progressivamente il farsi spazio di iniziative nascenti dalla società civile, caratterizzate dal non avere fini di lucro, che si sono insinuate tra Stato e mercato, aprendo spazi al cosiddetto Terzo settore. In tale processo ha sicuramente svolto un ruolo importante la riforma del Titolo V della Costituzione, con la esplicita formalizzazione del principio di sussidiarietà (art. 118), che è valso a far uscire da una sorta di "limbo" valori e principi contenuti nella prima parte della Carta, come la rivalutazione delle formazioni sociali, il solidarismo, l'eguaglianza sostanziale.

Si può dire che si assiste non al capovolgimento, ma a una attenuazione di quel rapporto tra Stato e società civile denunciato già da Tocqueville, quando nella sua *Démocratie en Amérique* osservava che "ovunque alla testa delle iniziative nuove, allo stesso modo che in Francia troverete il governo e in Inghilterra qualche grande signore, in America troverete delle associazioni"<sup>5</sup>. Un rapporto, cioè, che nell'esperienza europeo-continentale ha sempre visto la società civile in una posizione di subordinazione rispetto al dominio della sovranità statale, laddove nella nuova Europa sono sempre state le istituzioni pubbliche in una posizione servente della società civile.

Giova notare al riguardo che questo spostamento di rapporti favorisce la sana laicità dello Stato e la piena espansione della libertà religiosa - come diritto individuale, collettivo e istituzionale - intesa nel senso più ampio e congruente, quale libertà di vivere e operare, nella *civitas* mondana, conformemente ai propri convincimenti religiosi senza schizofreniche distinzioni di ambiti e rapporti. E ciò in quanto la religione è

---

<sup>4</sup> Nel disegno originario del codice civile del 1942, infatti, era sottesa l'idea che l'autorità amministrativa subordinasse "il riconoscimento, non solo alla circostanza che lo statuto non contenga clausole contrarie ai principi di ordine pubblico, ma anche a una sorta di pubblica rilevanza dell'ente" (M. BASILE, A. FALZEA, *Persona giuridica (diritto privato)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983, p. 244); di qui - a eccezione delle società commerciali - la discrezionalità del provvedimento di riconoscimento e la insussistenza di un diritto alla personificazione.

<sup>5</sup> A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, a cura di G. Candeloro, Rizzoli, Milano, 1982, p. 523.



nella società civile, non nello Stato, come invece ritenevano risalenti concezioni in definitiva ideologiche.

A ben vedere, si è dinnanzi a un processo che, come giustamente è stato notato, appare comune a molti Paesi, in particolare quelli di tradizione cattolica, in cui si determina

“la progressiva uscita [degli enti ecclesiastici] da un regime speciale, esclusivo e privilegiato ma sempre più soffocante, e la loro graduale (e volontaria) sottoposizione a un regime di diritto comune di carattere premiale, che implica però anche accresciuti profili di responsabilità per le attività extraecclesiastiche svolte”.

Si tratta di

“una linea di tendenza indotta anche dall’osservanza della normativa dell’Unione europea, cui sono tenuti a conformarsi gli ordinamenti degli Stati membri, ove il concetto di impresa e il relativo regime giuridico, fondato sul principio di libera concorrenza, comprende qualsiasi ente che eserciti un’attività economica - ovvero un’attività di produzione e/o scambio di beni o servizi con tendenziale copertura dei costi con i ricavi - a prescindere dal suo *status* soggettivo, e quindi anche l’ente ecclesiastico, ammesso a operare nel mercato come qualsiasi altro operatore economico ma destinato, per tali attività, a conformarsi alle leggi civili e a perdere una serie di benefici connessi al suo peculiare *status* giuridico”<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Così **P. CAVANA**, *Enti della Chiesa e diritto secolare*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 14 del 2018, p. 33 s., il quale cita, per una comparazione in materia di alcuni ordinamenti europei, European Consortium for Church-State Research, *Social Welfare, Religious Organizations and the State*, ed. I. Dübeck, F. Ole Overgaard, Proceedings of the meeting (Sandjerg, November 18-20, 1999), Giuffrè, Milano, 2003, e, per la più recente esperienza italiana, **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. Per un riferimento alla giurisprudenza europea cfr. Corte di Giustizia, 10 gennaio 2006, C-222/04, n. 107: “secondo costante giurisprudenza, nell’ambito del diritto della concorrenza, il concetto di impresa comprende qualsiasi ente che eserciti un’attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento”. Come è stato precisato in dottrina, “se è giurisprudenza, nell’ambito del diritto della concorrenza, il concetto di impresa comprende qualsiasi ente che eserciti un’attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento” (cfr. **M. MERLINI**, *Evoluzione della figura dell’ente ecclesiastico in Italia. Attuali potenzialità e criticità. Strumenti civilistici e rispondenza dei beni alle finalità carismatiche*, in **AA. VV.**, *Carismi alla prova del tempo. La gestione dei beni e delle opere degli Istituti di Vita Consacrata*, a cura dello stesso, Aracne, Roma, 2017, p. 131.



Il *Codice del Terzo Settore*, apparso nel luglio 2017<sup>7</sup>, è al momento per l'Italia il frutto più evidente e maturo del processo accennato per spunti.

## 2 - Un caso positivo di secolarizzazione

La crescita del *non profit*, di cui il *Codice* è effetto ma al tempo stesso fattore di promozione, non può non essere guardata con compiacimento dalla Chiesa, posto che il principio di solidarietà che tale crescita anima nient'altro è, a ben vedere, che la positiva secolarizzazione del principio cristiano della carità. La radicalità evangelica dell'amore che va oltre la giustizia, infatti, quel "prestare senza nulla sperare" in cambio<sup>8</sup>, si è fatta *saeculum*, si è incarnata nel divenire della storia, ha prodotto frutto, divenendo valore largamente condiviso al di là della cerchia dei credenti.

Ma la crescita del *non profit* costituisce pure una sempre più evidente provocazione per la comunità ecclesiale, nel senso delle opportunità che pone e anche delle sfide che presenta. Si tratta di cogliere il momento favorevole da un punto di vista culturale, che vede sempre più come un valore l'autonoma iniziativa dei cittadini, spinti da sentimenti altruistici, nel perseguimento del bene comune e del pieno sviluppo della persona. Un momento culturale che è per ciò tendenzialmente più capace di cogliere il senso profondo dell'impegno della Chiesa nel sociale, del suo ostinato non limitarsi al pur fondamentale *munus* dell'annuncio perché, come diceva con la consueta lucidità Paolo VI,

"la liberazione dell'uomo è, in realtà, un aspetto inseparabile dalla sua salvezza integrale, quella operata da Gesù Cristo. Per questa liberazione la Chiesa s'impegna con tutte le sue forze, ma senza mai rinunciare a proclamare direttamente il Vangelo, che ne è lo scopo supremo e forma la base e la radice della sua missione"<sup>9</sup>.

Per altro aspetto, la crescita del *non profit* rappresenta al contempo una sfida per le comunità ecclesiali, nella misura in cui è produttiva di nuove formulazioni normative e di nuove esperienze giuridiche.

Qui è necessario ricordare che la lunga vicenda storica che ha segnato l'iniziativa caritativa della Chiesa in Italia, dalla legislazione liberale ottocentesca fin quasi a oggi, è stata caratterizzata da forti condizionamenti

---

<sup>7</sup> Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117.

<sup>8</sup> Luca 6, 35.

<sup>9</sup> Così nel discorso del 28 febbraio 1976 ai giornalisti della stampa estera in Italia, inedito recuperato e pubblicato da Leonardo Sapienza, con una introduzione di Marcello Semeraro, in *Paolo VI, i giornalisti e i geroglifici*, Edizioni Viverein, Monopoli, 2018.



derivanti da una concezione minimalista del diritto di libertà religiosa e, conseguentemente, da una riduzione degli scopi istituzionali dei soggetti giuridici traenti vita dall'ordinamento canonico alle strette finalità di religione e di culto.

In effetti la riduzione nel numero e nell'operatività delle persone giuridiche canoniche è stato frutto puntuale delle idee prevalenti nella legislazione e nelle espressioni giurisprudenziali dei diversi momenti storici: il liberismo individualista della prima età liberale, col congruente primato del mercato; lo statalismo montante già nell'ultima fase del liberalismo e poi dominante col fascismo, col primato dello Stato. L'una e l'altra esperienza, pur diversissime, furono accomunate dalla diffidenza verso quello che oggi chiameremmo il privato-sociale, particolarmente laddove espresso da formazioni sociali<sup>10</sup>.

La legislazione eversiva dell'Ottocento liberale, dai diversi tempi e dalle molte facce, può essere facilmente letta - tra l'altro - come frutto dell'avversione verso la società civile, quando questa non si esprimeva nell'attività imprenditoriale ed economica. Le ragioni economiche delle disposizioni in materia di autorizzazione agli acquisti delle persone giuridiche private, nate proprio per gli enti ecclesiastici e poi estese a tutti gli enti privati, sono troppo note per dover essere qui ricordate.

In sostanza il legislatore eversivo conservò, in linea di principio, gli enti canonici di struttura (come le diocesi e le parrocchie), in ossequio a quel diritto di libertà religiosa strettamente inteso nel suo nucleo essenziale di libertà di culto, che non poteva comprimere senza negare i fondamenti stessi dello Stato liberale e di diritto. Fu invece assai duro nei confronti di quelle persone giuridiche canoniche definibili come enti di libertà, sia a base associativa sia a base fondazionale, che perseguivano finalità e svolgevano attività non riconducibili, negli schemi mentali dell'uomo liberale, alla libertà religiosa (come le attività caritative in senso lato), e che d'altra parte costituivano espressione non solo di una realtà ecclesiale ma anche, in ultima analisi, della società civile.

A ciò si aggiunga, bene è stato sottolineato, come più in generale

“negli ultimi secoli il diritto secolare è stato lo strumento con cui lo Stato moderno in ascesa ha cercato di condizionare l'azione della

---

<sup>10</sup> Una puntuale e assai eloquente ricostruzione storica, tra Ottocento e Novecento, del fenomeno, con particolare riferimento alle evoluzioni giuridiche relative alle entità non personificate, è stata compiuta da **E. GIACOBBE**, *C'era una volta ... storia «moderna» e vicende contemporanee (un cultore del diritto positivo rende omaggio allo Storico)*, in T. Di Maio, G. Malgeri (a cura di), *Storia cultura politica e relazioni internazionali. Scritti in onore di Giuseppe Ignesti*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2015, p. 269 ss.





Chiesa, intesa soprattutto nella sua dimensione gerarchico-istituzionale e patrimoniale, attraverso una disciplina restrittiva dei suoi enti, sottoposti a un regime di pervasiva vigilanza che nel complesso ne limitava il riconoscimento civile, l'amministrazione interna e la stessa capacità giuridica e patrimoniale";

con la conseguenza che siffatta

"pressione esterna indusse a sua volta il legislatore canonico universale ad avviare, in una logica difensiva, un processo di progressiva centralizzazione e di irrigidimento della disciplina degli enti, sfociata nella codificazione del 1917"<sup>11</sup>.

La situazione consolidatasi nell'Ottocento non trova un radicale mutamento con il Concordato del 1929. A differenza di altre materie, come ad esempio quella matrimoniale, in cui gli Accordi del Laterano costituirono davvero una svolta rispetto al passato, le disposizioni concordatarie relative agli enti e alle loro attività sembra, e seppure con alcune innegabili aperture, consolidare piuttosto l'esistente. La complessa materia del sostentamento del clero, tra sistema beneficiale e supplementi di congrua, ne è uno splendido esempio.

Del resto il carattere sostanzialmente conservativo, precario e provvisorio delle disposizioni concordatarie riguardanti gli enti ecclesiastici è chiaramente affermato in apertura dall'art. 29 del Concordato, laddove si dice esplicitamente che

"Lo Stato italiano rivedrà la sua legislazione in quanto interessa la materia ecclesiastica, al fine di riformarla e integrarla, per metterla in armonia colle direttive alle quali si ispira il Trattato stipulato colla Santa Sede e il presente Concordato".

Anche da questo punto di vista, se la normativa pattizia riflette il prolungarsi della diffidenza statale nei confronti di quanto viene dalla società civile, accentuata per certi aspetti dall'ideologia fascista del "tutto nello Stato, niente al di fuori dello Stato" (e naturalmente "nulla contro lo Stato")<sup>12</sup>, d'altra parte induce a immaginare la configurazione degli enti ecclesiastici sul paradigma degli enti pubblici. Non a caso per molto tempo, e ancora in età repubblicana, la qualificazione giuridica pubblica degli enti traenti vita dall'ordinamento canonico ha costituito in dottrina, se non un "dogma", quantomeno una opinione largamente diffusa.

---

<sup>11</sup> P. CAVANA, *Enti della Chiesa e diritto secolare*, cit., p. 54 s.

<sup>12</sup> Così Benito Mussolini nel discorso del 28 ottobre 1925, tenuto al teatro della Scala a Milano.



Lo stesso lessico, anche tecnico, in qualche misura tradisce tale modo di pensare prolungando quasi tralaticciamente nel tempo, fino a oggi, una terminologia dalle eloquenti radici. Si parla tuttora, infatti, di amministrazione degli enti ecclesiastici, tra l'altro senza distinzione tra enti di struttura ed enti di libertà. Ma l'amministrazione è propria dei soggetti pubblici, mentre con riferimento ai soggetti privati dovrebbe parlarsi piuttosto di gestione.

L'Accordo di revisione del 1984, e più ancora la legge n. 222 del 1985, se hanno dato un'ottima sistemazione della materia degli enti, in qualche misura - e per quanto qui interessa - rimangono ancorati a un passato risalente nel tempo. Ciò appare evidente nella nozione ingiustificatamente ristretta delle finalità di religione o di culto, che si ricavano, in rapporto alle attività, dall'art. 7, n. 3, secondo comma, dell'Accordo e dall'art. 16, lett. b), della legge n. 222, laddove esplicitamente si esclude la riconducibilità delle attività di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura alla finalità di religione e di culto. Si tratta di una esclusione che, se in qualche misura pare discostarsi dal disposto dell'art. 2, n. 1, dell'Accordo di Villa Madama sulle libertà riconosciute alla Chiesa (per esempio anche in materia educativa e caritativa), allontana sensibilmente gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti dal paradigma canonistico, ricavabile ora da quel can. 114, § 2, del c.i.c., secondo cui i fini delle persone giuridiche *in Ecclesia* sono da intendere quali le "opere di pietà, di apostolato o di carità sia spirituale sia temporale"<sup>13</sup>.

In sostanza, se si eccettua la materia del sostentamento del clero, non si è riusciti a uscire, o non si è voluto uscire, da schemi giuridici risalenti nel tempo, che mantengono ingessata e per certi aspetti ai margini la categoria degli enti ecclesiastici, rispetto alle nuove vivacità che l'esperienza giuridica esprime, nell'ordinamento italiano, anche per ciò che concerne il settore del non-profit.

Per quanto qui interessa, si deve notare che per le ragioni accennate la vita degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti da molto tempo è, in riferimento alle attività cosiddette non ecclesiastiche e in particolare quelle

---

<sup>13</sup> Detta esclusione appare ancor più sorprendente se si confronta con il testo dell'Intesa con la Tavola Valdese del 1984, cioè con la rappresentanza di una chiesa che si radica nel medesimo messaggio evangelico della Chiesa cattolica, nella quale all'art. 12, comma primo, il culto, l'istruzione e la beneficenza sono congiuntamente considerati come fini degli enti ecclesiastici di detta confessione.

Sulle problematicità derivanti dalla distinzione tra "attività di religione e di culto" e "attività diverse" si rinvia a **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 5<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2014, p. 229 ss.





caritative, confinata in un'area di incerta e precaria disciplina, nonostante le apparenti chiarezze delle formulazioni normative, che certamente non ha favorito le attività solidaristiche. Le controversie amministrative e giurisprudenziali, alimentate anche da una dottrina giuridica tutt'altro che uniforme, come ad esempio quelle in materia di imposte sugli immobili o di procedure concorsuali, sono troppo note per essere qui richiamate, ma costituiscono un indicatore evidente di una situazione giuridicamente insoddisfacente.

Insomma: la disciplina ereditata dal passato, nonostante i progressivi miglioramenti, è la via stretta della finalità di religione e di culto, che ha condizionato e forzato in uno schema giuridico improprio le attività caritative in senso lato, ha talora indotto a vecchie o nuove forme di "frodi pie", ovvero ha spinto verso l'assunzione di forme giuridiche contemplate dall'ordinamento statale ma fino a ora inadeguate se non addirittura sconvenienti per l'identità e le peculiari finalità dell'iniziativa ecclesiale messa in campo.

### **3 - Codice del Terzo settore e iniziative caritative della comunità ecclesiale**

Il *Codice del Terzo settore*, dunque, riassume e sancisce quanto nei tempi più recenti si è venuto affermando.

In particolare all'art. 4, n. 3, prevede esplicitamente che agli enti religiosi civilmente riconosciuti - quindi non solo alle persone giuridiche canoniche - si applicano le norme del *Codice*, a condizione che per le attività rientranti nella disciplina di questo adottino un apposito regolamento che, nel rispetto della struttura e della finalità di detti enti, tali norme recepisca; regolamento che deve essere depositato nel Registro unico nazionale del Terzo settore. È disposto poi che per lo svolgimento delle accennate attività deve essere costituito un patrimonio destinato e devono essere tenute separatamente le relative scritture contabili.

Ciò significa che all'iniziativa caritativa delle comunità ecclesiali si apre l'ampissimo ventaglio di attività, considerate di interesse generale, previsto dall'art. 5 del *Codice*. Si potrebbe rilevare così che - e verrebbe da dire: paradossalmente - proprio in una legge unilaterale dello Stato, destinata a regolamentare materia diversa da quelle tradizionalmente considerate come ecclesiastiche (le *res mixtae*), trovi ora in una dettagliata specificazione la garanzia più ampia assicurata nell'art. 2, n. 1, dell'Accordo di Villa Madama, dove è detto che "La Repubblica italiana riconosce alla Chiesa cattolica la piena libertà di svolgere la sua missione pastorale,



educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione". Una disposizione che riflette quella *sollicitudo* della Chiesa per tutto l'uomo, secondo le ricordate espressioni di Paolo VI, e che è stata considerata da autorevole dottrina come "il punto fondamentale dell'accordo", tanto che "tutto il resto potrebbe anche andare a monte"; che è stata valutata come il "riconoscimento grandioso della legittimità, nell'ordine profano, dell'azione religiosa della Chiesa nel suo insieme"<sup>14</sup>.

Dunque la recente, organica, disciplina degli enti non-profit, seppure dettata per una realtà fattuale diversa e comunque più ampia, dà una spallata a una lunga tradizione di pali e paletti posti all'attività degli enti canonici civilmente riconosciuti, ancorata sull'antica distinzione tra attività ecclesiastiche e attività non ecclesiastiche operata con criteri secolari e non considerando la solidarietà che per il diritto canonico hanno i fini "attinenti alle opere di pietà, di apostolato o di carità sia spirituale sia temporale" (can. 114, § 2, c.i.c.). Cade quella distinzione; più precisamente cade la diffidenza dell'ordinamento statale nei confronti delle attività degli enti ecclesiastici non strettamente rientranti nella religione e nel culto, nel contesto della più generale caduta della diffidenza - o quantomeno della indifferenza - dell'ordinamento stesso nei confronti delle entità non aventi finalità *for-profit*.

Alla luce delle più recenti riforme normative sul Terzo settore, il sistema ecclesiasticistico ancora vigente appare espressione di paradigmi superati, al punto che ci si potrebbe legittimamente domandare se la disciplina riservata agli enti *non-profit* non sia - almeno tendenzialmente - più favorevole rispetto a quella riservata agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti<sup>15</sup>.

Non è qui il caso di entrare in siffatta analisi. Preme invece sottolineare come la nuova disciplina del *non-profit* si presenti quale opportunità per le comunità ecclesiali, che sollecita la loro intelligenza non

---

<sup>14</sup> Così S. COTTA, *Il Concordato in una società secolarizzata*, in G. DALLA TORRE, *I Concordati nel pensiero di Sergio Cotta*, Aracne, Roma, 2008, p. 58 s. L'illustre filosofo del diritto aggiungeva poi: "Ma per ciò stesso fa cadere la responsabilità dell'evangelizzazione su chiunque si senta in qualche modo, pur imperfetto, membro del corpo mistico. E quindi su ciascuno di costoro, o di noi, incombe l'assunzione della responsabilità di fronte alla sfida della secolarizzazione" (p. 60).

<sup>15</sup> Giova peraltro notare che proprio la disciplina del 1929 prima, e del 1984 poi, è venuta in qualche misura ad aprire le maglie di un sistema giuridico caratterizzato dalla diffidenza nei confronti delle iniziative ponentisi tra Stato e mercato. Per una ricognizione del problema dei limiti della riconoscibilità degli enti ecclesiastici, sia pure con riferimento alla normativa lateranense, ancora molto utile la lettura delle osservazioni di A.C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 5ª ed., Giuffrè, Milano, 1979, p. 307 ss.



solo in rapporto a fini e attività, ma anche in rapporto alla scelta degli strumenti giuridici con i quali supportare la moltitudine di attività, anche economiche, da esse poste in essere per il bene della persona umana e per l'implementazione del bene comune.

#### 4 - Opportunità aperte da un'alternativa

Tenuto conto delle possibilità aperte dalla più recente disciplina dell'ampia galassia del *non-profit* anche per quanto riguarda le opere caritative della Chiesa, come istituzione ma pure come popolo di Dio, s'impone una riflessione sul se e come utilizzare la nuova strumentazione normativa; sull'opportunità o meno di rimanere nello schema dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto; sui vantaggi di un "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.

È da ritenere che il sistema del "doppio binario" non imponga - nonostante ciò che si potrebbe pensare - una opzione alternativa, ma costituisca una opportunità. Le possibilità aperte dal *Codice del Terzo Settore* anche per gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, sulla base di quanto discende dal combinato disposto degli articoli 4, terzo comma, e 5, consentono alle iniziative delle comunità ecclesiali disseminate nel territorio nazionale di assoggettarsi a una disciplina più congruente con le specifiche attività da esse poste in essere di volta in volta.

Del resto la disciplina del *Codice* non forgia figure giuridiche tipiche per

"il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi"

(così l'art. 4, primo comma, del *Codice del Terzo Settore*, che definisce quali enti possano essere ascritti a esso). Detta disciplina, infatti, attiene sostanzialmente ai profili oggettivi, vale a dire quelli relativi all'attività svolta, e quindi al peculiare trattamento giuridico e, soprattutto, fiscale cui sono assoggettati gli enti qualificati come pertinenti al Terzo settore e iscritti nel relativo Registro unico nazionale (art. 45 ss.).

Il sistema del "doppio binario" impone scelte ragionevoli e motivate: in linea di principio va adottato lo strumento giuridico più rispondente al tipo di finalità che si intende perseguire e alla tipologia di attività che si



vogliono svolgere. Sotto questo profilo può risultare ancora utile il ricorso all'antico e consolidato criterio della finalità prevalente - cioè di religione e di culto, ovvero altra - per orientare la scelta verso la tradizionale tipologia degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti o delle altre figure giuridiche soggettive che il *Codice* del Terzo settore ammette.

È evidente che necessariamente ci si dovrà orientare verso una delle figure giuridiche soggettive da esso contemplate, qualora si tratti di entità che pur traendo vita in seno all'ordinamento canonico, non potrebbero avere il riconoscimento civile come enti ecclesiastici perché non in possesso dei requisiti previsti dalla legge n. 222 del 1985. A maggior ragione sarà questa la via da seguire nel caso di iniziative nascenti direttamente nell'ordinamento giuridico statale, e comunque in quelle destinate a svolgere specificamente attività economiche, seppure con carattere *non-profit*.

In alcuni casi il ricorso a figure giuridiche diverse da quella dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto può essere una precauzione comprensibile o addirittura necessaria. Si pensi ad esempio al caso di Istituti religiosi che, in ragione del proprio carisma fondazionale, svolgono attività di carattere sanitario e alla esigenza, che diviene ogni giorno più impellente, di preservare il patrimonio dell'Istituto distinguendo e separando le attività "non ecclesiastiche" dello stesso, da quelle propriamente ecclesiastiche, attraverso la costituzione di distinte persone giuridiche civili<sup>16</sup>.

Un problema delicato che si rileva poi in materia di attività solidaristiche poste in essere dalle varie realtà ecclesiali, è quello della garanzia del mantenimento e del rispetto della "tendenza". Non si può fare a meno, infatti, di segnalare quanto, nella presente realtà, l'attività caritativa cristiana corra il rischio di trasformarsi o di essere percepita come una qualsiasi attività umanitaria tra le tante. Si tratta di un rischio che può originare da fattori diversi, come: l'affievolirsi della motivazione religiosa negli operatori; l'esigenza di ricorrere (anche) all'apporto di operatori, volontari o persino retribuiti, estranei alla identità cattolica delle opere; allo "spirito del tempo", vale a dire un fattore culturale dominante che porta a non intuire né comprendere la diversità, dal punto di vista ontologico, delle opere stesse, rispetto ad altre fattualmente del tutto simili o addirittura eguali ma mosse da spirito diverso. In particolare si deve segnalare la crescente insensibilità di una società secolarizzata e dalle molte tavole di

---

<sup>16</sup> Ma al riguardo si vedano le puntuali osservazioni di **A. BETTETINI**, *Enti ecclesiastici civilmente riconosciuti e procedure concorsuali*, in *Il diritto come "Scienza di mezzo"*. Studi in onore di Mario Tedeschi, a cura di M. d'Arienzo, I, Pellegrini Editore, Cosenza, 2017, particolarmente p. 197 ss.



valori etici, alle motivazioni valoriali sottese ad attività svolte anche in maniera commerciale, come quelle educative, di istruzione e di assistenza.

Vero è, come dice Benedetto XVI nella enciclica *Deus caritas est*, del 25 dicembre 2005, che “la carità [...] non deve essere un mezzo in funzione di ciò che oggi viene indicato come proselitismo”, perché “l’amore è gratuito; non viene esercitato per raggiungere altri scopi”<sup>17</sup>. Ma come lo stesso Papa Benedetto precisa, il cristiano

“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”; egli “sa quando è tempo di parlare di Dio e quando è giusto tacere di Lui e lasciar parlare solamente l’amore”<sup>18</sup>.

Riguardata la problematica in esame sotto questo specifico angolo di visuale, è evidente che la figura dell’ente ecclesiastico civilmente riconosciuto costituisce la migliore garanzia per la “visibilità” della identità e la salvaguardia della “tendenza” dell’ente. La denominazione dell’ente, l’erezione o il riconoscimento da parte della competente autorità ecclesiastica, la qualificazione del suo patrimonio come “patrimonio ecclesiastico” e la sua conseguente sottoposizione al regime di controlli previsti dal diritto canonico: sono tutti elementi che contribuiscono alla garanzia della tendenza.

Siffatte considerazioni possono dunque costituire un criterio non secondario nella individuazione della figura giuridica da scegliere. In questo caso si dovranno tenere presenti le disposizioni date al riguardo dal *motu proprio Intima Ecclesiae natura* dell’11 novembre 2012, con cui Benedetto XVI venne a colmare il singolare vuoto rilevabile nella vigente codificazione canonica, posto che il legislatore si è concentrato essenzialmente sulla disciplina delle attività riferibili all’esercizio del *munus docendi* e del *munus sanctificandi*, il che è del tutto comprensibile, ma con disattenzione per quel servizio della carità che, come s’è ricordato, per il can. 114, § 2, costituisce pur sempre un ambito di particolare rilevanza nella vita degli enti nascenti dalla Chiesa<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> **BENEDETTO XVI**, Lettera enciclica *Deus caritas est*, 25 dicembre 2005, n. 31, lett. c).

<sup>18</sup> **BENEDETTO XVI**, Lettera enciclica *Deus caritas est*, cit. Per un commento al documento cfr. G. Dalla Torre (a cura di), *L’archetipo dell’amore fra gli uomini*. *Deus caritas est: riflessioni a più voci sull’Enciclica di Benedetto XVI*, introduzione di M. Bartoli, Edizioni Studium, Roma, 2007.

<sup>19</sup> In merito rinvio a **G. DALLA TORRE**, *L’organizzazione della carità*, in **AA. VV.**, *Il servizio della carità. Corresponsabilità & organizzazione*, Atti della giornata di studio sul *motu proprio Intima Ecclesiae natura* promossa dal Pontificio Consiglio *Cor Unum* il 13 dicembre 2013, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2014, p. 169 ss., e particolarmente p.



Non è detto tuttavia che la normativa di *Intima Ecclesiae natura* non possa trovare uno spazio di applicazione anche con riferimento agli enti puramente civili ma che esprimano la sollecitudine solidaristica delle comunità ecclesiali. In particolare detta normativa parrebbe senz'altro applicabile agli enti in questione, nella misura in cui rispondano a quanto previsto dal § 1 dell'art. 1 del *motu proprio*, vale a dire qualora "risultino collegati al servizio di carità dei Pastori della Chiesa e/o intendano avvalersi per tale motivo del contributo dei fedeli"<sup>20</sup>.

## 5 - L'azione caritativa tra diritto speciale e diritto comune

Dall'esame di quanto detto, si deduce che i nuovi orizzonti che l'esperienza giuridica viene aprendo nel campo della solidarietà, oltre a permettere e favorire il ricollegamento delle opere di pietà, apostolato e carità sia spirituale sia temporale all'unitario fine che corrisponde alla missione della Chiesa, consentono una più adeguata modulazione delle forme di relazione fra questa e la comunità politica.

Come noto, il Concilio Vaticano II ha decisamente superato la tradizionale ottica che da Westfalia (1648) in poi, e soprattutto dopo l'affermarsi del paradigma contenuto nel Concordato napoleonico del 1801, rinserrava i rapporti tra Chiesa e Stato nella importante ma in definitiva riduttiva ottica di relazioni tra istituzioni sovrane, curate dai relativi vertici, nell'ambito dell'ordinamento internazionale. Un'ottica nella quale dominavano le esigenze della *libertas Ecclesiae* e, dunque, le giuste ragioni della istituzione ecclesiastica rivendicante tanta libertà quanta necessaria alla sua missione.

In particolare la costituzione conciliare *Gaudium et spes*, non a caso qualificata nella denominazione come attinente alla Chiesa *nel* mondo e non alla Chiesa *e il* mondo, ha recuperato e valorizzato un'altra dimensione di quella relazione che il principio dualista cristiano, distinguendo ciò che è di Cesare da ciò che è di Dio, comporta ineluttabilmente. Vale a dire la dimensione dell'animazione cristiana nascente dal basso, dal popolo di Dio che come lievito nella pasta viene ad animare e far crescere i popoli di questa terra, secondo ciò che è conforme alla dignità della persona umana e al bene comune<sup>21</sup>. Si tratta del recupero dell'insegnamento contenuto in

---

176 ss.

<sup>20</sup> Sul punto cfr. H. PREE, *Impostazione giuridica del servizio della carità*, in AA. VV., *Il servizio della carità*, cit., p. 47 ss.

<sup>21</sup> Ho approfondito in particolare questo aspetto in G. DALLA TORRE, *La città sul*





quella perla della letteratura cristiana antica, che non a caso il Vaticano II riprende, costituita dalla *Lettera a Diogneto*, per il quale “i cristiani svolgono nel mondo la stessa funzione dell’anima nel corpo” (n. VI, 1)<sup>22</sup>.

Grazie anche alle acquisizioni contenute nella dichiarazione sulla libertà religiosa *Dignitatis humanae*, tra le conseguenze di tale mutamento di prospettive è pure lo spostamento dell’attenzione, nei rapporti tra la Chiesa e la comunità politica, dalle ragioni dell’istituzione ecclesiastica a quelle della persona umana, e non solo del credente, da sostenere e promuovere. Davvero la Chiesa sembra, sotto questo profilo, avere progressivamente assunto un ruolo di “difensore d’ufficio” degli uomini e dei popoli nella scena del mondo contemporaneo<sup>23</sup>.

Alla luce di questo mutamento di prospettive, appare agevole cogliere le potenzialità che le nuove configurazioni giuridiche relative al *non-profit* dischiudono nel nostro Paese. Infatti se da un lato liberano, come s’è veduto, gli enti canonici - in particolare quelli di struttura - dagli antichi limiti di operatività posti a una Chiesa che pure è chiamata a seguire il modello del suo Fondatore, che “*pertransiit benefaciendo*”<sup>24</sup>; dall’altro offrono - in particolare agli enti di libertà - la possibilità di operare servendosi degli schemi giuridici comuni. Come è stato scritto, si tratta di un momento

“segnato da una crescente apertura a un diritto comune sempre più esigente, in termini di oneri civilistici da soddisfare e requisiti da implementare, ma non più pregiudizialmente ostile alle comunità religiose”<sup>25</sup>.

Un diritto comune che si viene formando in relazione a tutti gli enti *non-profit* che operano nella società civile.

---

monte. *Contributo ad una teoria canonistica delle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, 3<sup>a</sup> ed., Ave, Roma, 2007, p. 185 ss.

<sup>22</sup> La citazione è tratta da *A Diogneto*, introduzione traduzione e note a cura di S. Zincone, 3<sup>a</sup> ed., Borla, Roma, 1984, p. 67.

<sup>23</sup> Cfr. in generale P. FERRARA, *Il mondo di Francesco. Bergoglio e la politica internazionale*, presentazione di P. Gentiloni, San Paolo, Cinisello Balsamo, 2016.

<sup>24</sup> *Atti degli Apostoli* 10, 38.

<sup>25</sup> P. CAVANA, *Enti della Chiesa e diritto secolare*, cit, p. 55, il quale afferma anche che “È questa una sfida per gli enti della Chiesa, che implica da un lato la primaria responsabilità dell’autorità ecclesiastica di evitare, magari ricorrendo alla distinzione tra *Church institutions* e *Church-related institutions* ripresa dalla canonistica anglosassone, tentazioni mondane e affaristiche negli enti di struttura e in quelli religiosi, da conservare dediti alle loro fondamentali finalità religiose e caritative; dall’altro la capacità delle comunità cristiane di continuare a essere, con rinnovata creatività e strumenti di effettiva partecipazione, testimoni della carità e anche della verità di Cristo nel mondo contemporaneo” (p. 56).



A ben vedere il diritto speciale, cioè quello concordato, non è più l'area ben definita ma ristretta di salvaguardia delle libertà della Chiesa, a fronte di un ordinamento generalmente ostile alle iniziative che non si inscrivono in una finalità economica, nonché spesso ostile alla Chiesa e alla stessa religione. Viceversa con la nuovissima disciplina del *non-profit*, a norme concordatarie immutate, il diritto speciale si converte in una disciplina che regola in maniera specifica l'agire della istituzione ecclesiastica e dei fedeli-cittadini, tenendo conto delle peculiarità che comporta il loro operare secondo schemi canonistici; peculiarità che postulano un giuridico riconoscimento e una congruente garanzia. E fin qui, dunque, si è ancora nel contesto delle relazioni interistituzionali tra Chiesa e Stato.

Ma la nuovissima normativa contenuta nel *Codice del Terzo settore*, riconoscendo per tutti la possibilità di utilizzo di una pluralità di forme giuridiche diverse per il perseguimento di fini solidaristici, offre anche alla Chiesa-popolo di Dio l'opportunità di agire nella società per l'animazione umana e cristiana seguendo l'altra direttiva indicata dal Vaticano II circa le modalità di relazionarsi della Chiesa con la comunità politica (costituzione pastorale *Gaudium et spes*, n. 76). Si è in questo caso nel contesto di una azione che muove - per così dire - "dal basso", per la quale ci si serve degli strumenti giuridici posti dal diritto secolare comune al fine di esprimere la vocazione al servizio della carità, cui tutti i fedeli sono chiamati.

Questa seconda linea di impegno per sua natura ha, più che la prima, potenzialità inedite nel favorire convergenze e buone sinergie con tutti quei mondi del *non-profit* che sono accomunati dallo svolgere "attività di interesse generale per il perseguimento [...] di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale" (art. 5.1 *Codice*). Nella distinzione necessaria delle motivazioni profonde che animano le iniziative cristiane e quelle laiche nello specifico settore, vale a dire la diaconia della carità rispetto alle pur nobili sollecitazioni umanitarie, può qui realizzarsi l'auspicio della *Deus caritas est* per cui

"le istanze ecclesiali, con la trasparenza del loro operare e la fedeltà al dovere di testimoniare l'amore, potranno animare cristianamente anche le istanze civili, favorendo un coordinamento vicendevole che non mancherà di giovare all'efficacia del servizio caritativo"<sup>26</sup>.

Anche questa seconda via di azione, a ben vedere, esprime quel principio a una sana collaborazione fra Chiesa e Stato per il bene della persona umana e del Paese, di cui all'art. 1 del Concordato revisionato. Ma

---

<sup>26</sup> Lettera enciclica *Deus caritas est*, cit., n. 30, lett. b).



sembra di dover notare come essa appaia singolarmente rispondente al pensiero di Papa Francesco sulle modalità di relazionarsi della Chiesa con la comunità politica, così come alle linee dell'impegno della Chiesa nel sociale che egli incoraggia e promuove<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Al riguardo rinvio a **G. DALLA TORRE**, *La Chiesa e gli Stati. Percorsi giuridici del Novecento*, Studium, Roma, 2017, p. 120 s.