



**Pierluigi Consorti**

(professore ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico nell'Università degli Studi di Pisa, Dipartimento di Giurisprudenza)

**Questioni di diritto patrimoniale canonico.**

**Alcune riflessioni a partire dagli adempimenti conseguenti  
alla riforma italiana in materia di Terzo settore \***

**SOMMARIO:** 1. Premessa - 2. Lo stato dell'arte - 3. Enti ecclesiastici e Ets - 4. Enti ecclesiastici e libertà d'impresa - 5. Coerenza fra gli obblighi imposti dalla legge italiana e quelli previsti dal diritto canonico - 6. La scelta di adeguarsi alle norme italiane. I singoli adempimenti necessari. a) il regolamento - b) il patrimonio destinato - c) le scritture contabili.

Πάντα ἔξεστιν, ἀλλ'οὐ πάντα συμφέρει,  
πάντα ἔξεστιν, ἀλλ'οὐ πάντα οἰκοδομεῖ  
(I Cor., 10, 23)

**1 - Premessa**

La riforma del Terzo settore è giunta quasi in porto. Anche se mancano alcuni significativi decreti applicativi - ad esempio, quello che definisce le "attività secondarie e strumentali" - e soprattutto il nulla osta della Commissione europea chiamata a dare il via libera all'impianto agevolativo, i motori amministrativi sono pronti a varare il nuovo Registro unico del Terzo settore. La scadenza per la revisione degli statuti degli enti già iscritti ai registri del volontariato, delle associazioni di promozione sociale e delle Onlus si avvicina, e con essa anche l'obbligo per gli enti religiosi di dotarsi di un Regolamento e di un 'patrimonio destinato'.

Non intendo in questa sede ripercorrere l'iter della riforma né discuterne l'impianto generale<sup>1</sup>. Nemmeno voglio discutere aspetti controversi, sia teorici sia applicativi, che riguardano la categoria

---

\* Contributo sottoposto a valutazione.

<sup>1</sup> Cfr. P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, il Mulino, Bologna, 2018; A. MAZZULLO, *Il nuovo Codice del Terzo Settore: Profili civilistici e tributari (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117)*, Giappichelli, Torino, 2017; AA. VV., *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, a cura di A. Fici, Editoriale scientifica, Napoli, 2018; AA. VV., *Il codice del Terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, a cura di M. Gorgoni, Pacini giuridica, Pisa, 2018.



concettuale degli enti ecclesiastici<sup>2</sup>. Desidero piuttosto fermarmi su alcuni aspetti strettamente canonistici, che a mio avviso pongono diverse questioni di non secondaria rilevanza nell'ordinamento della Chiesa, che in questa epoca è chiamata a un'opera di riforma<sup>3</sup> che tocca profili molto delicati, connessi alla sua presenza nel mondo, e che interrogano in modo particolarmente penetrante la questione della gestione dei beni<sup>4</sup>. Si tratta di una questione molto ampia, che cercherò di affrontare in termini sia teorici sia pragmatici, partendo appunto dalla concreta necessità di applicazione della nuova normativa italiana in materia di Terzo settore.

A questo scopo richiamo il cuore degli articoli 1, terzo comma, e 4, terzo comma, rispettivamente del Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112 e n. 117 relativi alla nuova impresa sociale e agli Enti del Terzo settore (Ets). Com'è ormai noto, l'applicazione della disciplina speciale riservata alle imprese sociali e agli Ets può essere fruita anche dagli enti religiosi civilmente riconosciuti, sebbene limitatamente allo svolgimento delle attività di "impresa di interesse generale" - di cui all'articolo 2 del Decreto 112/2017 - e di "interesse generale" - elencate nell'art. 5 del Decreto 117/2017 -, e a condizione che per tali attività "adottino un regolamento, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, che, ove non diversamente previsto e in ogni caso nel rispetto della struttura e delle finalità di tali enti, recepisca le norme" dei rispettivi Decreti.

Inoltre, per lo svolgimento di tali attività, deve essere costituito un patrimonio destinato e devono essere tenute separatamente alcune scritture contabili, dettagliate negli artt. 9 e 13 dei Decreti 112/2017 e 117/2017.

## 2 - Lo stato dell'arte

La letteratura canonistica finora non pare essersi preoccupata di contestare questa impostazione. In generale, la riforma sembra essere stata accolta con

---

<sup>2</sup> Anch'essa affrontata in vari studi e oggetto di un dibattito dottrinale molto ampio e risalente nel tempo. Questo contributo tiene conto come meglio possibile della letteratura scientifica in argomento, cercando tuttavia di riferirsi in modo prevalente al dibattito più recente, e comunque connesso in modo specifico alle attività del Terzo settore.

<sup>3</sup> Da ultimo cfr. **S. DIANICH**, *Riforma della Chiesa e ordinamento canonico*, EDB, Bologna, 2018; **AA. VV.**, *La riforma e le riforme nella Chiesa*, a cura di A. Spadaro, C.M. Galli, Queriniana, Brescia, 2018; più in generale, cfr. gli studi pubblicati da vari Autori nella rivista *Il diritto ecclesiastico*, 2017, 3-4, sul tema della riformabilità dei diritti religiosi (*Religious Law in Progress. Dealing with the Challenges Proposed by Religious Law Reformability*).

<sup>4</sup> Cfr. **P. CONSORTI**, *Per un diritto canonico periferico*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2016, 2, p. 399.



piacevole interesse. Giuseppe Dalla Torre ha visto nel nuovo Codice del Terzo settore (Cts) “il frutto più evidente e maturo” di un processo di espansione dello spirito civico solidaristico radicato nella cultura cattolica<sup>5</sup>.

A suo avviso,

“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”<sup>6</sup>.

Non solo, gli pare che il Codice metta fine a certi “paletti” che tradizionalmente confinavano l’attività degli enti ecclesiastici nel perimetro di quelle di religione e di culto, consentendo loro di svolgere apertamente le diverse attività adesso considerate di “interesse generale”. Sotto questo punto di vista, Dalla Torre ritiene che la riforma italiana possa costituire un’opportunità per gli enti ecclesiastici: attraverso un uso scaltro della nuova normativa possono ottimizzare le loro attività, ad esempio costituendo nuovi soggetti *ad hoc* cui imputare l’esercizio di attività “non ecclesiastiche”, ma di interesse generale<sup>7</sup>. Chiaramente, con le dovute cure, necessarie a non cadere nelle trappole di un’amministrazione poco avvertita connessa al rischio d’impresa e alle conseguenti procedure concorsuali<sup>8</sup>.

Su questa stessa linea si colloca anche Paolo Cavana. Da esperto di enti ecclesiastici, egli nota come la recente riforma rappresenti per loro “una grande opportunità e, al tempo stesso, una sfida” affatto coerente con il magistero pontificio<sup>9</sup>. Più precisamente, osserva che col nuovo Codice,

«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

---

<sup>5</sup> **G. DALLA TORRE**, *Enti ecclesiastici e Terzo settore. Annotazioni prospettiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 16 del 2018, p. 5.

<sup>6</sup> **G. DALLA TORRE**, *Enti ecclesiastici*, cit., p. 5.

<sup>7</sup> **G. DALLA TORRE**, *Enti ecclesiastici*, cit., p. 12.

<sup>8</sup> Di cui - nota Dalla Torre - si è fatto interprete anche **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, Pellegrini Editore, Cosenza, 2017, I, particolarmente p. 197 ss.

<sup>9</sup> **P. CAVANA**, *Enti ecclesiastici e riforma del Terzo settore. Profili canonistici*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 22 del 2018, p. 1.



assorbente dell'impegno di un ente ecclesiastico, seguendo il suo originario carisma e missione ecclesiale»<sup>10</sup>.

La scuola della LUMSA sembra intravedere nella riforma una sorta di rivincita canonistica anche rispetto all'impostazione pattizia degli anni Ottanta, che certamente consentiva agli enti ecclesiastici di svolgere tutte le attività necessarie alla loro vita, mantenendole però nello spazio di una stretta strumentalità rispetto alla finalità religiosa, che deve caratterizzarli in modo proprio, "costitutivo ed essenziale", secondo la formula dell'art. 2 delle Norme di derivazione concordataria del 1985. Insomma, la riforma italiana in tema di Terzo settore viene interpretata come la possibile concretizzazione di un nuovo protagonismo ecclesiale, espressione della "Chiesa in uscita" proposta da papa Francesco<sup>11</sup>.

Su questa stessa linea si collocano anche altri interventi che si sono maggiormente soffermati sui termini applicativi della riforma, accettandone senza difficoltà l'impianto e mettendone in luce rischi, opportunità e costi. Così mi pare facciano i lavori di Andrea Perrone e Venerando Marano<sup>12</sup>, Andrea Bettetini<sup>13</sup>, don Lorenzo Simonelli<sup>14</sup>. Si tratta di saggi accomunati da un'impostazione analitica che in qualche modo interpreta le nuove disposizioni come un aggiornamento dello schema già utilizzato in passato con riferimento alle Onlus e alle prime imprese sociali<sup>15</sup>. In linea di principio, mi pare che questi Autori non sollevino molte perplessità circa il necessario adeguamento degli enti ecclesiastici (uso questo aggettivo in modo promiscuo, forse dovrei scrivere *canonici*) alla nuova normativa italiana. Nessuno, ad esempio, solleva il dubbio - che a me pare non del tutto infondato - di una possibile lesione del principio di

---

<sup>10</sup> P. CAVANA, *Enti ecclesiastici*, cit., p. 5.

<sup>11</sup> In questo senso A. MANTINEO, *Il Codice del terzo settore: punto di arrivo o di partenza per la palingenesi degli enti religiosi?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 27 del 2018, pp. 1-34; specialmente p. 31 ss.

<sup>12</sup> A. PERRONE, V. MARANO, *La riforma del Terzo settore e gli enti ecclesiastici: un rischio, un costo o un'opportunità?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 35 del 2018, pp. 1-12.

<sup>13</sup> A. BETTETINI, *Riflessi canonistici della riforma del Terzo settore*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 20 del 2018, pp. 1-15.

<sup>14</sup> L. SIMONELLI, *Gli enti religiosi civilmente riconosciuti e la riforma del Terzo settore*, in *La riforma del terzo settore*, cit., pp. 307- 333.

<sup>15</sup> Così anche 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, che tuttavia propone uno sguardo d'insieme più largo, con accenti problematici dettati da una riflessione ecclesiasticistica d'insieme.



bilateralità, dato che la legge italiana nella sostanza incide sull'impianto già definito da norme pattizie.

Il potenziale raggiungimento di effetti economicamente vantaggiosi sembra fare velo sull'ingerenza civile in tema di amministrazione degli enti della Chiesa, che certamente queste leggi propongono. Siccome dal punto di vista dello Stato siamo forse di fronte a una forzatura dell'art. 20 della Costituzione<sup>16</sup>, avrei immaginato che la canonistica italiana avrebbe quanto meno notato questa potenziale distonia. Invece, essa sembra invitare i soggetti ecclesiali a porsi nella direzione di un pronto adeguamento alla riforma, anche vincolando una parte del patrimonio ecclesiastico a finalità potenzialmente non religiose, quali possono essere molte di quelle di interesse generale individuate dalla nuova normativa italiana.

Questa impostazione - che dal punto di vista dello Stato non desta preoccupazioni, giacché propone un adeguato sistema di bilanciamenti - presenta alcune incongruenze sul piano canonistico. Trovo che la latente accondiscendenza ecclesiastica verso l'adeguamento alle nuove disposizioni italiane, tradisca una scarsa attenzione allo spirito e alla lettera delle disposizioni dettate dal diritto canonico e debba richiamare l'attenzione a una lettura 'laicamente ecclesiale' del tema proposto, valutando la compatibilità delle nuove norme rispetto alla prospettiva propria del diritto canonico.

Prima di entrare nel merito, vorrei segnalare un recente saggio su questi temi di Antonio Fuccillo<sup>17</sup>, il quale mette in campo anche le sue competenze professionali nel delineare un quadro aggiornato delle nuove possibilità riservate agli enti ecclesiastici (canonici) dal diritto italiano, accostando alle opportunità offerte dalle nuove norme sul Terzo settore anche le società benefit, implicitamente ammettendo che sia possibile per un ente ecclesiastico assumere questa veste<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> **CONSORTI, GORI, ROSSI**, *Diritto del Terzo settore*, cit., pp. 103-106.

<sup>17</sup> **A. FUCCILLO**, *Gli enti religiosi nel «terzo settore» tra la nuova impresa sociale e le società di benefit*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2018, pp. 341-365 (si presti attenzione al fatto che l'appendice contiene però documentazione tecnica non aggiornata alle nuove disposizioni). In precedenza, Antonio Fuccillo si era già, più volte, dichiarato favorevole a un uso molto ampio da parte degli enti confessionali delle varie strutture tipologiche ammesse dalla legge italiana, senza vedere ostacoli nemmeno alla costituzione di soggetti *for profit*. Cfr. *amplius infra*.

<sup>18</sup> Prima di lui anche Ludovica Decimo aveva sostenuto questa stessa impostazione in occasione di un intervento pronunciato al Convegno Adec di Bari nel 2017, sommessamente criticata da **P. CONSORTI**, *L'amministrazione dei "beni religiosi" tra diritti confessionali e diritto civile (Introduzione Panel 2)*, in *Religioni, diritto e regole dell'economia*, a cura di G. Dammacco, C. Ventrella, Cacucci, Bari, 2018, pp. 189-194.



In sostanza, i Colleghi che sono fin qui intervenuti propendono per una lettura positiva delle nuove norme. Pur con le dovute differenze, pare loro che il Cts abbia spalancato le porte socchiuse dal legislatore pattizio aprendo nuovi orizzonti agli enti ecclesiastici. Quasi liberandoli dalle strettoie di ispirazione liberale per inserirli finalmente a pieno titolo fra i soggetti che animano il Terzo settore globale. A loro avviso, le attività svolte perdono il carattere di un indice di congruenza rispetto alla finalità ecclesiastica; la materia si 'neutralizza' davanti allo spirito religioso e tutte le attività finiscono per essere sempre considerate funzionali al processo di evangelizzazione che caratterizza la missione della Chiesa. Con esiti che dovrebbero forse però essere ancora meglio approfonditi non solo nella logica di un corretto equilibrio di relazioni e reciproca indipendenza dello Stato e della Chiesa<sup>19</sup>, ma anche nella più limitata prospettiva canonistica, su cui vorrei in questa sede trattenermi.

### 3 - Enti ecclesiastici e Ets

In primo luogo, credo sia opportuno riflettere problematicamente sull'equiparazione concettuale che finisce per assorbire l'intero insieme degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti nella più larga categoria degli Ets. Pierangela Floris ha messo bene in luce le perplessità sistemiche che emergono su questo tema in una meditata monografia del 1997<sup>20</sup>, in cui ricostruiva il dibattito che da tempo impegna la dottrina in ordine alla plausibilità di un'espansione automatica delle categorie e degli istituti di rilevanza canonistica nel diritto dello Stato. Floris ammetteva la compatibilità della qualificazione tributaria degli enti ecclesiastici quali Onlus, proprio perché questa non incideva sulla qualificazione primaria - e prevalente - della 'ecclesiasticità civile' dell'„ente ecclesiastico civilmente riconosciuto”<sup>21</sup>.

Questa soluzione interpretativa è affatto congruente con gli esiti dell'evoluzione normativa intervenuta dopo la riforma concordataria del

---

<sup>19</sup> 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., n. 36 del 2013, pp. 1-10.

<sup>20</sup> P. FLORIS, *L'ecclesiasticità degli enti. Standards normativi e modelli giurisprudenziali*, Giappichelli, Torino, 1997.

<sup>21</sup> P. FLORIS, *Il regime ONLUS e la sua compatibilità con la natura ecclesiastica degli enti*, in *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato. Studi sull'istruzione CEI in materia amministrativa*, a cura di J.I. Arrieta, Marcianum Press, Venezia, 2007, pp. 241-56 (l'affermazione citata ricorre più volte nel testo).



1984/87. Non possiamo dimenticare che la prima legislazione concordataria (intendo quella successiva ai Patti del 1929) veniva interpretata in un senso molto favorevole agli enti ecclesiastici, che finivano per poter compiere tutte le attività che volevano, vantando una sorta di riserva ecclesiastica, perché - dal punto di vista della Chiesa - era scontato che i suoi enti svolgessero comunque attività religiosamente rilevanti. Pertanto, a titolo di esempio, attività editoriali, ricettizie, di produzione e vendita di beni agricoli e così via, se condotte da enti della Chiesa erano considerate sempre e senz'altro riferibili allo scopo religioso, e quindi non solo sostanzialmente insindacabili da parte dello Stato, ma anche svolte in un regime di non necessario rispetto delle norme statali connesse a quelle attività. Insomma, la religiosità del soggetto agente impregnava di religiosità tutte le sue attività, anche quelle oggettivamente profane.

Seguendo questa impostazione, all'epoca immaginare che un ente ecclesiastico potesse condurre attività di impresa appariva una vera e propria eresia. Evidentemente, questa impostazione è ormai del tutto superata sotto il profilo del diritto dello Stato, che assume un'ottica oggettiva di valutazione delle attività svolte, fino al punto di attribuire anche agli enti ecclesiastici la qualifica di imprenditore, con tutte le conseguenze del caso.

Ciò non significa però che questa maggiore elasticità interpretativa possa essere trasferita con estrema *nonchalance* nel diritto della Chiesa, che prevede diverse restrizioni in termini di esercizio di attività patrimoniali e amministrative da parte dei suoi enti. Per restare al Terzo settore e tornare a Pierangela Floris, sottolineo che ella, pur ammettendo la qualificazione tributaria di Onlus per gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, restava dubbiosa sulla possibilità per un ente ecclesiastico di iscriversi al Registro delle organizzazioni di volontariato, in quanto queste ultime erano caratterizzate dal perseguimento esclusivo di finalità solidaristiche; esclusività che necessariamente appariva incompatibile con la necessaria costitutività ed essenzialità del fine di religione e di culto, che sia la legge italiana sia quella canonica richiedono perché sia riconosciuta la personalità giuridica civile di un ente ecclesiastico<sup>22</sup>.

Com'è stato già notato, il 'tallone d'Achille' della costruzione sistematica operata dal legislatore della riforma del Terzo settore, peraltro in perfetta continuità storica col passato più recente, sta nella presunta

“congruità di una compresenza di specialità che caratterizza la disciplina degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti - speciali,

---

<sup>22</sup> Cfr. anche P. CONSORTI, *Il volontariato fra Stato e Chiesa, in Il volontariato a dieci anni dalla legge-quadro*, a cura di L. Brusciuglia, E. Rossi, Giuffrè, Milano, 2002, p. 303.



perché caratterizzati da una finalità costitutiva ed essenziale di religione e culto - e quella degli enti del Terzo settore - speciali, perché caratterizzati da una finalità costitutiva diversa da quella di religione e di culto”<sup>23</sup>.

A ogni modo, più che uno ‘scontro di specialità’, in questo caso rileva uno ‘scontro di attività’, perché se gli enti ecclesiastici svolgessero solo o prevalentemente attività religiose o di culto - peraltro, a scarso contenuto economico - la questione si risolverebbe presto, in quanto toccherebbe aspetti tutto sommato marginali. Invece, “il problema cruciale” resta quello che già rilevava nel 1980 Tommaso Mauro, vale a dire “quello concernente la qualificazione e la disciplina degli enti ecclesiastici destinati a finalità non strettamente religiose o culturali, quali soprattutto quelle di natura assistenziale”<sup>24</sup>.

A questo riguardo, il legislatore pattizio del 1984-87 aveva trovato una soluzione distinguendo le “finalità caritative” da quelle di religione e di culto (art. 2 della legge n. 222 del 1985) e più specificamente - nell’art. 16 della legge n. 222 del 1985 - dettando un paradigma per la qualificazione e la conseguente distinzione fra attività di religione e di culto e attività diverse da queste, fra cui in ogni caso vanno annoverate quelle di “assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro”.

Secondo questa impostazione, gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti possono bensì svolgere attività diverse da quelle di religione o di culto, le quali restano però “soggette, nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime” (combinato disposto degli artt. 15 della legge n. 222 del 1985 e art. 7, terzo comma, della legge n. 121 del 1985).

L’evoluzione dei tempi obbliga però ad aggiornare il quadro di riferimento, perché il tema non riguarda più le sole attività caritative o assistenziali, che sono patrimonio storico del cattolicesimo italiano, e nemmeno soltanto quelle ospedaliere o scolastiche, che pure vantano una loro analoga tradizione. Tocca un ventaglio di attività molto più largo, che va dalle attività alberghiere, non necessariamente strumentali al turismo solo religioso, a quelle economiche di tipo editoriale, senza escludere attività *strictu sensu* industriali e commerciali<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> 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, p. 12.

<sup>24</sup> T. MAURO, *Il contenuto del Concordato: gli enti ecclesiastici*, in *I problemi di Ulisse*, 1980, pp. 126-38 (cito da T. MAURO, *Scritti di diritto ecclesiastico e canonico. II. Gli enti ecclesiastici fra due Concordati*, Cedam, Padova, 1991, p. 506).

<sup>25</sup> Cfr. P.A. TAVANI, *“Erate sole” e il fotovoltaico. Il ruolo della parrocchia e la tutela*



Torno a dire che dal punto di vista del diritto dello Stato, il pluralismo di questo ventaglio non suscita problemi<sup>26</sup>. Una volta che si è stabilita la libertà di attività e il principio della totale autonomia di quelle religiose e culturali e invece la soggezione delle altre al regime comune nel rispetto della struttura e della finalità degli enti ecclesiastici, direi che il cerchio è chiuso. Se poi si considera la garanzia costituzionale di non discriminazione e il divieto di trattamenti peggiorativi stabilita dall'art. 20 Cost., lo Stato si pone in una condizione di vera laicità.

Di diverso tenore, a mio avviso, appare la materia canonistica. Sicché la Chiesa italiana, e i suoi enti, prima di pensare come fare per lucrare i benefici che la legge riserva agli Ets, dovrebbero porsi più seriamente una domanda circa la compatibilità dell'esercizio di certe attività con la natura degli - se non di tutti, certamente almeno di alcuni - enti ecclesiastici, ivi compresa la costituzione di soggetti cui attribuire attività e compiti di natura prevalentemente economica.

Lasciando da parte questioni di opportunità e congruenza pastorale, il tema ha una stretta rilevanza giuridica.

#### 4 - Enti ecclesiastici e libertà d'impresa

Per provare ad affrontarlo in termini giuridicamente propri, sembra necessario osservare preliminarmente, e nonostante possa sembrare banale, che gli enti ecclesiastici non sono tutti uguali. Può essere utile riprendere a questo scopo la schematizzazione proposta dal diritto canonico particolare italiano - come stabilito dal Decreto del cardinale Segretario di Stato e Prefetto del Consiglio per gli affari pubblici della Chiesa in data 3 giugno 1985 denominato "*Norme circa gli enti e beni ecclesiastici in Italia e circa la revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano e degli interventi del medesimo nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici*"<sup>27</sup> - che distingue, da un lato, il gruppo degli enti che fanno parte della costituzione gerarchica della Chiesa, i seminari e gli Istituti religiosi, e, dall'altro lato, le "altre persone giuridiche canoniche". Nel primo insieme trovano posto i soggetti richiamati nelle parti seconda e terza del secondo libro del Codice di diritto

---

*dell'ambiente tra normativa statale e Magistero della Chiesa cattolica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2011, pp. 1-11.

<sup>26</sup> Sempre che si interpretino le questioni emergenti in chiave "costituzionalmente orientata", per cui cfr. G. CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici*, in *Commentario del codice civile*, diretto da E. Gabrielli, *Delle persone*, a cura di A. Barba, S. Pagliantini, UTET, Torino, 2013, pp. 289- 439, specialmente pp. 331-339.

<sup>27</sup> In *Acta Apostolicae Sedis*, LXXVII, 3 Iunii 1985, n. 6, pp. 547-578.



canonico: diocesi e parrocchie, conferenze episcopali, province e regioni ecclesiastiche, capitoli, chiese e cappellanie (parte seconda); Istituti di vita consacrata, società di vita apostolica e Istituti secolari (parte terza). Nel secondo insieme si collocano le prelature personali, le associazioni di fedeli e le fondazioni di culto. Più precisamente, per il diritto canonico particolare italiano, si fa riferimento agli Istituti religiosi e alle Società di vita apostolica che hanno la sede principale in Italia e alle loro province italiane, “se la loro attività non è limitata al territorio dello Stato o a territori di missione”, nonché alle loro “case” (art. 7); agli istituti di diritto diocesano (art. 8), all’Istituto centrale e agli Istituti diocesani o interdiocesani per il sostentamento del clero (artt. 21 e 22); alle confraternite (art. 71) e infine alle fabbricerie (art. 72). Ciascuno di questi enti presenta una configurazione soggettiva propria, che imprime un assetto istituzionale ben determinato, tale da non prefigurare un’assoluta libertà - beninteso, canonica - di forme costitutive né di attività svolgibili.

In modo particolare, non si può dimenticare che le Norme in questione hanno anche provveduto all’estinzione di tutti i benefici (art. 28), imponendo una direzione nuova rispetto al passato, tale da esonerare il più possibile i sacerdoti da incarichi di carattere patrimoniale e amministrativo e accentrare in capo ai nuovi Istituti diocesani per il sostentamento del clero i beni destinati a produrre reddito<sup>28</sup>.

Da un altro punto di vista, si deve considerare che le Norme vigenti hanno dato corpo a una specifica esigenza emersa in sede di riforma concordataria, volta a semplificare l’attribuzione della personalità giuridica ai soggetti ecclesiali, evitando duplicazioni un tempo affatto normali (ad esempio, fra ente parrocchia ed ente chiesa), mettendo peraltro in pratica la distinzione proposta dal Codice latino fra persone giuridiche pubbliche e private<sup>29</sup>. Com’è noto, solo le prime sono enti ecclesiastici tenuti all’osservanza delle norme canoniche in materia di amministrazione dei beni ecclesiastici, ma anche le altre sono tenute al rispetto delle limitazioni statutarie e al principio generale per cui i beni temporali sono posseduti solo per perseguire i fini propri della Chiesa: che sono “principalmente” quelli di “ordinare il culto divino, provvedere a un onesto sostentamento del clero e degli altri ministri, esercitare opere di apostolato sacro e di carità, specialmente al servizio dei poveri” (can. 1254). L’avverbio

---

<sup>28</sup> Cfr. **P. CONSORTI**, *La remunerazione del clero. Dal sistema beneficiale agli istituti per il sostentamento*, Giappichelli, Torino, 2000.

<sup>29</sup> Per tutti, cfr. **E. CAPPELLINI**, **A. NICORA**, **C. REDAELLI**, *Norme per il sostentamento del clero: studi e documenti*, Queriniana, Brescia 1985; **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *La nuova legislazione italiana sugli enti e beni ecclesiastici e sul sostentamento del clero cattolico*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1985, pp. 13-25.



“principalmente” non esclude altre finalità secondarie, ma non può essere interpretato in modo così estensivo da ammettere l’esercizio di ogni attività immaginabile; men che meno attività destinate a produrre reddito, anche se questo viene poi impiegato per finanziare attività religiose, o che comunque identificano i fini propri della Chiesa.

L’istituzione in Italia degli Istituti diocesani per il sostentamento del clero avvalorava questa tesi, in quanto si tratta di soggetti appositamente costituiti per valorizzare i beni ecclesiastici e produrre reddito destinato a finanziare uno scopo proprio del patrimonio ecclesiastico: ossia il sostentamento del clero. Questi Istituti sono nati attraverso la devoluzione di ogni bene redditizio presente all’epoca nelle diocesi, rispondendo a un preciso disegno riformatore interno alla Chiesa<sup>30</sup>, che non può essere adesso derubricato a un’esperienza temporalmente definita. La c.d. ecclesiasticità strumentale che contraddistingue gli Istituti per il sostentamento del clero consentendo loro di agire con strumenti economici redditizi, esprime un accento del tutto eccezionale - dipendente peraltro da una norma del *Codex* di diretta derivazione conciliare - che “non necessariamente si appalesa idoneo a essere utilizzato (senza il rischio di venire snaturato) in relazione a situazioni diverse, nelle quali la destinazione degli utili a scopi culturali [...] non appare altrettanto vincolata”<sup>31</sup>. Ciò significa, ad esempio, che altri enti ecclesiastici diocesani non possono produrre in alcun modo reddito, altrimenti cambiano natura e sono destinati alla trasformazione o soppressione canonica.

Perciò credo che una corretta impostazione canonistica imponga - per lo meno in Italia - di non dare per scontato che un ente della Chiesa possa svolgere ogni attività che la legge italiana considera lecita<sup>32</sup>. Ad

---

<sup>30</sup> Cfr. **A. NICORA**, *Tratti caratteristici e motivi ispiratori del nuovo sistema di sostentamento del clero. Qualche annotazione a partenza avvenuta*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 1989, pp. 5-22.

<sup>31</sup> **F.E. ADAMI**, *Le fonti del Diritto patrimoniale in Italia*, in *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato*, cit., p. 22.

<sup>32</sup> In senso contrario si è espresso in più occasioni Antonio Fuccillo. Il suo ragionamento è del tutto logico e anche ben argomentato. Egli insiste su un approccio pragmatico che tende a relativizzare l’aspetto della struttura dell’ente rispetto alla sua funzione: “l’ente ecclesiastico può svolgere qualsiasi tipo di operazione, anche commerciale o avente scopo di lucro, e, in ragione di ciò, sarà sottoposto alle norme previste dall’ordinamento nazionale per quella specifica attività; però, tale soggezione al diritto comune incontra il limite della struttura e della finalità dell’ente ecclesiastico” (**A. FUCCILLO**, *Società di capitali, enti religiosi e dinamiche interculturali*, in *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso*, a cura di A. Fuccillo, Giappichelli, Torino, 2014, p. 11). In altre parole, egli allarga enormemente lo spettro delle attività esercitabili dagli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, ponendo il solo limite della loro funzionalizzazione religiosa. Perciò ammette - seppure con qualche



esempio, una parrocchia non può legittimamente esercitare il commercio, una diocesi non può svolgere attività industriale, un seminario non può intraprendere un'attività alberghiera o ricettizia perché si tratta di attività incompatibili con il loro profilo istituzionale. E credo anche che una comunità parrocchiale o un vescovo debbano seriamente porsi una domanda nel caso in cui volessero, ad esempio, gestire una casa di riposo o una scuola, perché non si tratta di attività necessariamente funzionali allo statuto di un ente parte della costituzione gerarchica della Chiesa.

Ovviamente le cose cambiano se un Istituto religioso concretizza il suo carisma nell'esercizio, ad esempio, di un'attività scolastica o sanitaria. Ma anche in questi casi occorre molta prudenza, perché non è detto che un Istituto religioso - ad esempio - dedito all'insegnamento mantenga la finalità propria del suo carisma quando finisca per esercitare un'attività del tutto equiparabile a un'impresa scolastica, magari appaltando i servizi a una cooperativa o assumendo esclusivamente personale laico. In queste ipotesi, l'ente ecclesiastico esercita un'attività d'impresa in senso stretto. E anche se questa impresa fosse diretta da un religioso o da una religiosa, la sua presenza non vale a superare l'organizzazione economica e professionale che la caratterizza principalmente e istituzionalmente. In altre parole, il collegamento della finalità dell'impresa al carisma originario non sempre basta per coprire l'esercizio di attività di questo genere. A mio parere, non c'è dubbio che la gestione amministrativa - ad esempio - di una scuola che impiega personale laico, non è equiparabile alla conduzione di una scuola animata dai membri di una stessa famiglia religiosa che esprimono con quell'attività il loro carisma educativo. Né vale invocare un nesso di strumentalità fra il reddito conseguito con un'attività esercitata con metodi commerciali e il finanziamento di altre attività propriamente religiose condotte da altri membri dell'Istituto, magari in terra di missione. Si cederebbe altrimenti all'idea per cui lo scopo nobile giustifica i mezzi eventualmente impropri utilizzati per conseguirlo.

In questo contesto vanno anche inquadrare le attività tipiche dell'amministrazione dei beni già posseduti dagli enti ecclesiastici, che non

---

accortezza (pp. 13, 15) - che possano dare vita a società di capitali. A suo avviso, le limitazioni di diritto canonico sono tutte superabili; forse perché tende a vederle come elementi prevalentemente formali o procedurali estranei al diritto statale (mentre, a mio parere, andrebbero intese come vere e proprie 'clausole di salvaguardia' della natura costitutivamente religiosa degli enti ecclesiastici), aiutato in ciò da un'interpretazione plausibile dell'Istruzione in materia amministrativa data dalla Cei nel 2005 (p. 14), che invero tradisce un'impostazione altrettanto pragmatica, e non sempre convincente dal punto di vista della sua congruenza con l'impianto concettuale e operativo stabilito dal diritto canonico universale.



possono essere concepite come una conservazione a tutti i costi di oggetti che col tempo hanno però perso la loro destinazione finalistica. Il terzo millennio non è più l'epoca in cui i bravi amministratori ecclesiastici sono un sacerdote o una religiosa impegnati nella conservazione dei beni nella disponibilità dei loro enti, e perciò legittimati a conservarli per goderne i frutti (cosa che spesso equivale a un'affannata ricerca dei mezzi necessari alla loro manutenzione<sup>33</sup>).

In particolare, la soppressione del sistema beneficiale impone di vigilare perché i beni restino sempre vincolati agli scopi loro propri<sup>34</sup>, senza cedere a facili tentazioni di strumentalità. Un convento trasformato in casa per ferie, anche se produce reddito per sostenere finalità proprie dell'ente proprietario, ha indubbiamente perso la sua caratterizzazione finalistica<sup>35</sup>. Si ricorda che il citato can. 1254 riguarda le finalità dei beni, non quelle degli enti. Per cui questi ultimi sono tenuti a vigilare sulla corretta destinazione dei primi, che sono nella loro disponibilità nella misura in cui rispondono alle finalità istituzionali (dei beni, non degli enti). Ciò esclude un semplicistico ricorso alla strumentalità indiretta, perché la messa a reddito di beni destinati a scopi diversi da questo resta canonicamente illegittima. Illegittimità che non sembra sanarsi quando tali redditi siano poi impiegati per scopi meritevoli. Com'è noto, il fine non giustifica sempre i mezzi impiegati per raggiungerlo.

In altri termini, non appaiono qui in gioco meri elementi di corretta amministrazione dei beni ecclesiastici. La questione investe aspetti connessi alla scelta delle attività che caratterizzano la vita di un soggetto ecclesiale. Torno su un punto centrale: il fatto che l'ordinamento dello Stato in linea di massima permetta a un ente ecclesiastico di svolgere attività d'impresa in termini oggettivi, non può giustificare una scelta di tipo imprenditoriale in termini soggettivi. Perché il diritto canonico non prevede la costituzione di soggetti giuridici imprenditori<sup>36</sup>. Vero che gli enti della Chiesa possono

---

<sup>33</sup> Cfr. **F. GIANI**, *Immobili ecclesiastici, "talenti" da non sprecare*, in *Aggiornamenti sociali*, 2018, pp. 662-671.

<sup>34</sup> Cfr. **F. GRAZIAN**, *Amministrazione e gestione dei beni nell'ordinamento canonico*, in *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato*, cit., p. 64.

<sup>35</sup> **L.M. GUZZO**, *Patrimonio immobiliare della Chiesa cattolica e accoglienza: una lettura canonistica del magistero di Francesco*, in *Religioni, diritto e regole dell'economia*, cit., pp. 251-66.

<sup>36</sup> Nulla vieta a soggetti ecclesiali di costituire imprese, o altri soggetti giuridici, secondo le norme statali: si tratterà di enti civili soggetti alle comuni norme statali. Qui si critica il fatto che enti ecclesiastici istituzionalmente preposti allo svolgimento di attività ben determinate finalizzate a perseguire scopi religiosi, possano impegnarsi in attività totalmente diverse da quelle religiose (come avviene nel caso dell'esercizio di attività industriali o finanziarie).



esercitare attività giuridicamente qualificabili come 'attività d'impresa' dal punto di vista dei diritti statali, rispettando però quel nesso di congruenza istituzionale fra le attività svolte e le finalità proprie sia dell'ente sia dei singoli beni, che caratterizza il diritto patrimoniale canonico. La distrazione dei beni e delle attività ecclesiastiche a scopi diversi da quelli canonicamente propri integra un'illegittimità canonica. In altre parole, la redditività del patrimonio non solo vincola le risorse così realizzate "al perseguimento delle finalità istituzionali", ma le subordina al "rispetto della specifica connotazione finalistica"<sup>37</sup>.

Simili attenzioni devono essere rispettate anche per la costituzione, da parte di soggetti ecclesiali, di enti di diritto civile funzionali allo svolgimento di attività economicamente redditizie. Bisogna evitare accuratamente il coinvolgimento di soggetti ecclesiali nello svolgimento di attività imprenditoriali, economiche o finanziarie, che sono potenzialmente estranee al loro proprio modo di vivere.

Credo che questo punto meriti un breve approfondimento.

Torno a ripetere che sto svolgendo queste considerazioni nell'ottica del diritto canonico e non di quello ecclesiastico. Sebbene anche da quest'ultimo punto di vista si postula l'esigenza di una coerenza di rispetto del sistema agevolativo, che non può risolversi nella produzione di soluzioni creative funzionali solo al perseguimento dei maggiori vantaggi possibili<sup>38</sup>. Restiamo quindi al dato di fatto minimale, che impegna lo Stato a qualificare le attività svolte dagli enti - ecclesiastici o meno - secondo un parametro oggettivo, che ammette la possibilità di imputare in capo agli enti ecclesiastici anche attività imprenditoriali (o anche commerciali) sulla

---

<sup>37</sup> F. FRANCESCHI, *Il patrimonio immobiliare degli enti ecclesiastici fra diritto canonico, diritto civile e regole dell'economia*, in *Religioni, diritto e regole dell'economia*, cit., p. 242.

<sup>38</sup> G. CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici*, cit., p. 386, riferisce ad esempio la pluralità dei modelli organizzativi scelti dalle Caritas diocesane, che talvolta sono enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, anche se nell'ordinamento della Chiesa non godono di una propria soggettività né in senso istituzionale né strutturale, essendo articolazioni pastorali della diocesi. Accade però che alcune di queste si siano strutturate come fondazioni di culto, o come associazioni di promozione sociale, ovvero «dando luogo a intrecci organizzativi complessi con possibile intento garante. Per una di esse, tra le tante, si può leggere sul sito dell'ente: "per ragioni contabili e fiscali, la gestione economica dell'ufficio pastorale 'Caritas diocesana' è affidata all'Ente ecclesiastico civilmente riconosciuto Compagnia del SS.mo Sacramento - Caritas Reggiana, che da tempo si è dotato di un ramo di attività Onlus, così da poter offrire ai benefattori le agevolazioni previste dalle norme sulle erogazioni liberali"». Si tratta di una soluzione apertamente scaltra, che in sé forse non contrasta nessuna norma, ma indubbiamente dà la parvenza di un aggiramento dell'ordine delle cose stabilito dal diritto della Chiesa, suggerito dall'aperta ricerca del maggiore vantaggio economico possibile.



base di criteri giuridico-economici (oppure tributari), senza doversi in questa sede porre ulteriori problemi di compatibilità.

Qui ci si vuole soffermare sulla prospettiva canonistica, che propone uno sguardo qualificatorio prevalentemente soggettivo, tale da impegnare una responsabilità istituzionale e proporre quindi limiti conseguenti, non sempre valicabili.

Mi aiuterò con un esempio. Una parrocchia può allestire una sala cinematografica per proiettare film con finalità religiose, a scopo catechistico o missionario, ma non può utilizzare questa stessa sala a scopo di lucro o commerciale: non perché sia vietato dalla legge italiana, ma perché il diritto canonico non prevede che una parrocchia svolga questo genere di attività se non nei limiti della sua riferibilità ai compiti propri dell'ente parrocchia. Non sussistono difficoltà canonistiche se una parrocchia proietta in sale idonee film o se - per allargare l'esempio - organizza attività sportive. Ma se la sala cinematografica parrocchiale è aperta al pubblico e l'ingresso subordinato al pagamento di un biglietto, o se le attrezzature sportive sono date in gestione a un ente che le sfrutta economicamente, si integra una fattispecie commerciale non scontatamente legittima dal punto di vista del diritto canonico.

Con riguardo all'impiego dei beni immobili, Fabio Franceschi ha posto in evidenza la necessità che l'eventuale destinazione diversa da quella originaria rimanga nel novero della compatibilità con la *mission* dell'ente. Questa eventualità può portare alla vendita del bene non più idoneo allo scopo originario<sup>39</sup>, magari perché mancano vocazioni o perché attività nel passato compatibili con la vita parrocchiale - penso ad esempio a quelle oratoriali - oggi non possono più essere svolte con la medesima agilità.

La questione assume contorni diversi se invece degli enti ecclesiastici che fanno parte della costituzione gerarchica della Chiesa - o dei seminari e degli Istituti religiosi - ci troviamo di fronte a enti di carattere associativo, ad esempio costituiti per promuovere la cultura cinematografica o svolgere attività caritative o assistenziali. Questi ultimi soggetti possono legittimamente svolgere un'attività commerciale di questo tipo, dovendo comunque ottenere le prescritte licenze canoniche.

---

<sup>39</sup> F. FRANCESCHI, *Il patrimonio*, cit., p. 246. Egli considera plausibile anche l'ipotesi di creazione di fondi immobiliari cui imputare beni non utilizzabili per i fini propri dell'ente. Ipotesi che accompagna da molti accorgimenti e che a mio avviso invece deve restare preclusa non solo perché impegna un rischio finanziario - in sé incompatibile con la gestione amministrativa di un buon padre di famiglia che cura beni vincolati e sostanzialmente affidati alla sua diligenza - ma anche in quanto obbliga all'esercizio di attività economiche incompatibili con l'ecclesiasticità che permea gli enti della Chiesa.



L'Istruzione in materia amministrativa emanata nel 2005 dalla Conferenza episcopale italiana - che non è una fonte canonica in senso stretto, ma una sorta di *vademecum* destinato ad armonizzare al livello nazionale le prassi adottate dai singoli vescovi - appare consapevole di questa differenza di competenza fra diritto italiano e diritto canonico. Ad esempio, al numero 80 indica che

“gli enti ecclesiastici, anche quando accanto alle attività istituzionali di religione o di culto esercitano un'attività commerciale, conservano la natura [tributaria] di enti non commerciali, con gli adempimenti specifici diversi da quelli delle società commerciali, e devono tenere la contabilità fiscale esclusivamente per quanto riguarda l'attività commerciale, non per le altre attività istituzionali. Ciò comporta la necessità di distinguere quali entrate devono essere computate nella contabilità fiscale e quali no, e parimenti quali spese si riferiscono alle attività commerciali e quali alle altre attività istituzionali”.

A me pare che queste eventualità non possano essere imputate a tutti gli enti ecclesiastici, ma solo a quelli che per statuto proprio ammettano la possibilità eventuale di svolgere attività economicamente rilevanti.

Capisco bene di esprimere una posizione minoritaria. In genere la dottrina tende a non avere problemi di fronte alle ipotesi di 'ecclesiasticità strumentale'. A molti Autori sembra che tutte le attività degli enti ecclesiastici integrino la finalità religiosa per il solo fatto di essere svolte da un ente ecclesiastico<sup>40</sup>. Ma siamo certi che un'attività di accoglienza di studenti dietro pagamento di una retta sia gestibile da qualsiasi ente ecclesiastico? Ad esempio, un seminario può legittimamente convertire a questo scopo una parte dell'immobile di sua proprietà, considerato che non è più occupato da seminaristi? Ripeto: per lo Stato *nulla quaestio*; basta che si rispettino le leggi in materia di attività ricettiva e si paghino le imposte dovute. Ma dal punto di vista del diritto canonico, si tratta di una 'conversione d'uso' legittima?

A me pare di no. Lo svuotamento dei seminari costituisce un problema molto serio per la Chiesa cattolica, che tocca anche le scelte che riguardano l'uso di beni immobili diventati troppo grandi, e costosi. Ciò non toglie che l'ordinario diocesano possa senza problemi modificarne la destinazione d'uso, anche se si presentasse vantaggiosa dal punto di vista

---

<sup>40</sup> Così, ad esempio, S. CARMIGNANI CARIDI, *Il regime tributario dell'ente ecclesiastico*, in *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato*, cit., p. 240. Si tratta peraltro di un'impostazione largamente presente nella dottrina che si esprimeva nelle immediatezze del post-concordato lateranense, tendenzialmente improntato ad assecondare la tendenza a una sorta di riserva di giurisdizione ecclesiastica; venuta chiaramente meno solo con la riforma degli anni Ottanta.



economico. Non solo bisogna ponderare bene certe scelte, ma anche assumere la consapevolezza della necessità di seguire un ben preciso *iter* amministrativo e previamente ottenere le prescritte licenze. L'esempio dei seminari è esemplificativo di altre analoghe situazioni. Ad esempio, una parrocchia può legittimamente ottenere in proprietà un bene immobile non direttamente destinato a soddisfare i suoi fini istituzionali? Se, in ipotesi (e con una buona dose di 'buona volontà'), può apparire legittimo conservare una casa per la villeggiatura dei parrocchiani, non credo sia ammissibile condurre in locazione un immobile solo per produrre reddito, anche se questo viene poi utilizzato al finanziamento di scopi religiosi.

Raggiungo lo stesso risultato interpretativo anche seguendo un diverso itinerario logico, per il quale uso due distinte ipotesi abbastanza tipiche.

La prima riguarda il diritto che la Chiesa vanta in ordine all'istituzione di scuole, di cui al can. 800 del Codice di diritto canonico. Questo diritto non deve necessariamente esprimersi attraverso la costituzione di enti ecclesiastici chiamati a gestire scuole in forme economicamente rilevanti. Fortunato Freni, ad esempio, in uno studio monografico su questo punto sostiene ragionevolmente che questa potestà ecclesiastica è preferibilmente imputabile a enti privati che non a soggetti espressivi dell'autorità ecclesiastica<sup>41</sup>, e lo stesso Codice richiama la funzione attribuita a questo riguardo agli "istituti religiosi che hanno la missione specifica dell'educazione" (can. 801) e la correlata cura con cui il vescovo diocesano provveda perché siano fondate scuole "nelle quali venga trasmessa una educazione impregnata di spirito cristiano" (can. 802), senza perciò addossarsene la gestione.

La seconda tocca gli enti ospedalieri, oggetto di un approfondito studio di Adelaide Madera<sup>42</sup>, che si riferisce particolarmente, e in chiave storica, alle confraternite - che sono associazioni canoniche o pubbliche o private - e poi agli ospedali ecclesiastici, che col tempo e a seguito dei processi di razionalizzazione delle risorse economiche o hanno subito la chiusura, o "la trasformazione o la cessione al privato *for profit*"<sup>43</sup>, e

---

<sup>41</sup> **F. FRENI**, *L'identità degli istituti d'istruzione confessionali. Riforme e scuole non statali*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 64. Nello stesso senso, **A. PEREGO**, *L'ente gestore della scuola cattolica. Temi di attualità giuridica*, Cedam, Padova, 2018, p. 41.

<sup>42</sup> **A. MADERA**, *Gli ospedali cattolici. I modelli statunitensi e l'esperienza giuridica italiana: profili comparatistici. Tomo I - Gli ospedali cattolici negli U.S.A.*, Milano, Giuffrè, 2004, e *Tomo II - Gli enti ospedalieri cattolici (prospettiva comparatistica)*, Giuffrè, Milano, 2007.

<sup>43</sup> **A. MADERA**, *Gli ospedali cattolici. Tomo II*, cit., p. 187.



comunque proprio per questo rivestono caratteri di specialità anche dal punto di vista canonico<sup>44</sup>.

Inoltre, non si deve sottovalutare quel gruppo di obblighi che il Codice impone ai chierici proprio per evitare che s'impegnino in attività economiche: il can. 285 subordina alla licenza dell'Ordinario l'assunzione di uffici che comportino l'onere di rendiconto, proibisce la fideiussione, impone di non assumere obbligazioni di pagare per cause indefinite; il can. 286 proibisce di esercitare, anche per il tramite di altri, l'attività commerciale. I religiosi e le religiose devono ottenere una licenza dal loro Superiore per "porre qualunque atto relativo ai beni temporali" (can. 668, § 2) e sono anch'essi tenuti all'osservanza dei cann. 285 e 286. L'obbligo di nominare un economo in ogni diocesi (can. 494), in ogni seminario (can. 239) e in ogni Istituto di vita consacrata (can. 636), rafforza l'eccezionalità dell'esercizio di attività amministrative in capo a singoli fedeli consacrati o chierici che non siano stati espressamente incaricati di svolgerle. Senza dimenticare che per il can. 1273 il romano pontefice è supremo amministratore ed economo di tutti i beni ecclesiastici. Ne deriva una limitazione ontologica della potestà amministrativa dei beni ecclesiastici, che converge nella loro indispensabile relazione con le finalità proprie stabilite dal can. 1254.

## 5 - Coerenza fra gli obblighi imposti dalla legge italiana e quelli previsti dal diritto canonico

Le considerazioni fin qui esposte costituiscono il quadro di sfondo sul quale collocare gli adempimenti canonicamente rilevanti dipendenti dalla riforma del Terzo settore. Com'è ormai noto, i due Decreti legislativi n. 112 e n. 117 del 2017 stabiliscono che agli enti religiosi civilmente riconosciuti<sup>45</sup> le nuove

---

<sup>44</sup> Cfr. **A.P. TAVANI**, *L'attività socio-sanitaria della Onlus Colonia Hanseniana Ente Ecclesiastico Ospedale "Miulli"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., aprile 2011, pp. 1-23; **C. ELEFANTE**, *Enti ecclesiastici ospedalieri, sanità pubblica e spending review*, Giappichelli, Torino, 2014; **G. CASUSCELLI**, *Enti ecclesiastici*, cit., p. 392, fa riferimento a quanto espresso nel sito dell'Ordine ospedaliero internazionale Fatebenefratelli, che suggerisce di adeguarsi ai tempi immaginando di dare vita a nuove strutture giuridiche secondo la convenienza dei tempi e dei luoghi.

<sup>45</sup> Sull'atecnicità e problematicità di questa formula, oltre agli Autori già citati, cfr., fra gli altri, **L. SIMONELLI**, *La riforma del Terzo settore e gli enti religiosi: il ramo ed il regolamento*, in *Ex lege*, 2016, 4, pp. 13-43 (la questione è posta alle pp. 14-18); **P. CONSORTI**, *Il nuovo "Codice del Terzo settore", con particolare attenzione alla disciplina degli enti ecclesiastici (o religiosi?)*, in *Rigore e curiosità. Scritti in memoria di M.C. Folliero*, a cura di G. Fauceglia, G. D'Angelo, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 273-88; **ID.**, *Il nuovo Codice del Terzo settore e la*



discipline si applicano limitatamente alle attività di 'impresa di interesse generale' - di cui all'art. 2 del D. Leg.vo n. 112 del 2017 - e di 'interesse generale' - di cui all'art. 5 del D. Leg.vo n. 117 del 2017 - "a condizione che per tali attività adottino un regolamento, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, che, ove non diversamente previsto e in ogni caso nel rispetto della struttura e delle finalità di tali enti", recepisca le norme rispettivamente del decreto sull'impresa sociale e del Codice del Terzo settore (in quest'ultimo caso, il regolamento deve essere depositato presso il Registro unico nazionale del Terzo settore). In entrambi i casi, per lo svolgimento di tali attività deve essere costituito un patrimonio destinato e devono essere tenute separatamente le scritture contabili di cui all'art. 9 del Decreto n. 112 e all'art. 13 del Cts.

Com'è stato osservato da più parti, la legge italiana riprende lo schema già adottato in passato riguardo alle Onlus e alle Inlus<sup>46</sup>. Vale a dire che l'applicabilità delle nuove norme resta limitata alle sole attività di interesse generale, esattamente come avveniva nel passato riguardo alle attività di utilità sociale, adottando anche una già nota precauzione di carattere contabile - connessa alla tenuta delle prescritte scritture contabili separatamente rispetto a quelle che riguardano l'ente in genere e le sue attività non di interesse generale, fra cui ovviamente quelle di religione e culto - e un nuovo obbligo, consistente nella costituzione di un patrimonio destinato<sup>47</sup>.

Nel passato questo schema aveva portato gli enti ecclesiastici a costituire un 'ramo Onlus/Inlus' cui imputare le attività di 'utilità sociale', registrandole nelle scritture contabili previste dalle diverse leggi italiane, e ben descritte in un saggio di Patrizia Piccolo, cui rinvio per i dettagli applicativi<sup>48</sup>. Una scelta suggerita anche sotto il profilo istituzionale dalla

---

*disciplina degli "enti religiosi", in Religioni, diritto e regole dell'economia, cit., pp. 205-18.*

<sup>46</sup> Cfr. **A.P. TAVANI**, *Rassegna ricostruttiva della legislazione in materia di Onlus di ispirazione religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., maggio 2011, pp. 1-34; **P. CONSORTI**, *Conseguenze della introduzione delle imprese sociali sulla legislazione del terzo settore e prospettive di riforma*, in *Il Codice del terzo settore. Le norme in materia di nonprofit e volontariato. Con la nuova disciplina dell'impresa sociale (D.L.vo 24 marzo 2006, n. 155)*, La Tribuna, Piacenza, 2007, pp. 33-40.

<sup>47</sup> Considerata in dottrina "una lesione delle garanzie riservate dall'art. 20 della costituzione che esplicitamente vieta la posizione di norme speciali dettate dal carattere ecclesiastico o dal fine di religione e di culto di un ente. Inoltre, la pretesa di costituire un 'patrimonio destinato' [...] aggrava la situazione incidendo direttamente sull'autonomia patrimoniale" (così **P. CONSORTI**, *Il nuovo Codice del Terzo settore e la disciplina degli enti religiosi*, cit., p. 212).

<sup>48</sup> **P. PICCOLO**, *Gli obblighi contabili degli enti ecclesiastici tra attività non profit e for profit*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2013, pp. 20-30.



Conferenza episcopale italiana, che invitò gli enti ad assumere specifiche delibere che, senza toccare gli Statuti, assorbissero gli impegni previsti dalle norme dell'epoca<sup>49</sup>.

Nella sostanza, questa sembra essere la strada suggerita ancora oggi: vale a dire la costituzione di un 'ramo Terzo settore' dell'ente ecclesiastico, cui imputare le attività di interesse generale evidenziate dal regolamento, sottolineate dall'esistenza di un patrimonio destinato a questo scopo e dalla tenuta di una contabilità *ad hoc*. In pratica, se l'ente vuole approfittare dei vantaggi riservati dalla legge italiana, deve dare vita a una gestione autonoma e separata delle attività diverse da quelle propriamente di religione e di culto, individuabili attraverso il paradigma dell'art. 16 delle Norme del 1985.

Non si tratta di una scelta obbligatoria. Siccome produce costi amministrativi, gestionali e anche adattamenti istituzionali che incidono sulla *governance* complessiva dell'ente ecclesiastico, è opportuno che questa opzione sia valutata con molta attenzione, anche attraverso un'analisi ben ponderata dei benefici economici attesi. A ragione Don Lorenzo Simonelli richiama l'attenzione anche sul fatto che le attività di interesse generale vanno esercitate nel pieno rispetto delle leggi italiane che le riguardano, e in certi casi questo può produrre un affaticamento della loro gestione ordinaria. Ad esempio, l'ospitalità offerta ai poveri non è necessariamente configurabile dal punto di vista del diritto italiano come un intervento assistenziale, ma lo diventerebbe se fosse esercitato nelle forme previste dalla legge italiana in commento. Perciò è opportuno svolgere una prudente verifica preliminare volta a verificare che la scelta di costituire questo 'ramo Terzo settore' non comporti "vincoli normativi tali da limitare la sua disponibilità nei confronti del povero o di irrigidire le forme tipiche di organizzare la carità"<sup>50</sup>. In effetti, molte attività assistenziali possono godere di maggiore agilità espressiva se sono svolte senza i requisiti richiesti dal legislatore statale. Don Lorenzo Simonelli, oltre a quelle caritatevoli, fa riferimento alle attività oratoriali<sup>51</sup>. Simili avvertenze sono affatto condivisibili, e a mio avviso aumentano d'intensità nel caso di attività che non sono riconducibili alla tipicità canonisticamente intesa, ossia riferibile ad attività *certamente* di religione e di culto (ossia, quelle direttamente connesse "a finalità di carattere caritativo previste dal diritto canonico", per usare la formula adottata dall'art. 2 delle Norme del 1985).

---

<sup>49</sup> Cfr. **CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA**, Circolare 23 aprile 1998, n. 25, *Enti ecclesiastici e riforma del non profit*.

<sup>50</sup> **L. SIMONELLI**, *La riforma del Terzo settore*, cit., p. 23.

<sup>51</sup> **L. SIMONELLI**, *La riforma del Terzo settore*, cit., pp. 22-24.



Inoltre, se da un lato è vero che certe attività sicuramente compatibili con la natura di un ente ecclesiastico potrebbero essere ostacolate nel caso in cui dovessero essere gestite come fossero attività 'profane', da un altro lato va ricordato che certe attività d'interesse generale possono non essere canonicamente compatibili con la 'religiosità' (*rectius*: la canonicità) di un ente ecclesiastico. Di questo però si è già discusso sopra.

## 6 - La scelta di adeguarsi alle norme italiane. I singoli adempimenti necessari

### A) il regolamento

Va da sé che nel caso in cui l'ente ecclesiastico decida di adeguarsi alle norme italiane, resta comunque soggetto alla disciplina canonica generale, nonché a quella particolare e di derivazione concordataria, cui deve quindi aggiungere gli adempimenti connessi alla normativa sul Terzo settore. Come si è detto, sebbene possa sembrare che questi ultimi restino circoscritti alle sole attività d'interesse generale, la loro portata operativa non può non incidere sulle modalità di gestione dell'ente e quindi indirettamente interferire sulla *governance* e sull'assetto patrimoniale. Sebbene la legge italiana proclami di non volere incidere sulla loro struttura e finalità, tali adempimenti non possono non riflettersi anche in questi settori<sup>52</sup>. È perciò necessario osservare che la loro assunzione va subordinata alle autorizzazioni previste dal diritto canonico<sup>53</sup>, secondo le modalità proprie riferibili a ciascuno degli enti che intende adottarli<sup>54</sup>.

Come si è più volte ricordato, gli enti ecclesiastici non sono tenuti a portare modifiche statutarie perché la soggezione alle nuove norme in materia di Terzo settore è limitata alla disciplina delle loro attività d'interesse generale, ma devono però dotarsi di un regolamento che recepisca le obbligazioni che gli Ets devono invece assumere al livello statutario. Prima di vedere gli aspetti sostanziali, fermiamoci a considerare

---

<sup>52</sup> È bene ricordare che il limite appena citato della 'struttura e finalità' non è altro che il richiamo esplicito alle norme concordatarie sia di primo livello (art. 7 del Concordato di Villa Madama) che di rango applicativo (art. 15 delle Norme sugli enti e i beni ecclesiastici).

<sup>53</sup> Così anche A. BETTETINI, *Riflessi canonistici*, cit., p. 10.

<sup>54</sup> In altre parole, la struttura autorizzatoria resta ferma nei termini di principio, ma dovrà essere declinata nelle forme stabilite dal diritto canonico universale, che le distingue in relazione ai diversi soggetti, e da quello particolare, che specialmente nel caso degli istituti religiosi può subire diverse variazioni interne.



quelli formali, giacché la legge italiana vuole che questo atto assuma la forma pubblica o quella della scrittura privata autenticata.

Dal punto di vista del diritto statale, l'atto pubblico è "il documento redatto, con le richieste formalità, da un notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede nel luogo dove l'atto è formato" (art. 2699 c.c.), mentre la scrittura privata autenticata è qualsiasi documento stilato da soggetti privati, la cui sottoscrizione è autenticata dal notaio o da un altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato, il quale attesta che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza, avendo previamente accertato l'identità della persona che sottoscrive (art. 2703 c.c.).

Un'interpretazione stretta di questa disposizione non ammetterebbe deroghe. La formulazione sintattica e grammaticale della norma statale sembra attribuire la garanzia del rispetto della struttura e della finalità dell'ente ecclesiastico solo al contenuto del regolamento, senza cioè incidere sulla sua forma, che si presenta condizionata alla sola alternativa fra atto pubblico e scrittura privata autenticata.

Tuttavia, i principi costituzionali della separazione degli ordini e dell'autonomia confessionale, lasciano intravedere margini di operatività anche per una potestà certificativa canonica che può riflettersi nell'ordinamento civile, senza obbligare il soggetto canonico a rivolgersi al pubblico ufficiale civile. In linea di principio, un atto pubblico nel diritto della Chiesa è idoneo a fare fede anche nell'ordinamento dello Stato; e nella specie siamo davanti a provvedimenti canonici determinati dall'adempimento di disposizioni statali, per cui si potrebbe ritenere bastevole la pubblica fede canonica, specialmente considerato che questi documenti verranno poi depositati nei registri civili<sup>55</sup>, tutelando così la pubblicità e l'affidamento dei terzi.

Non è questa la sede per analizzare ulteriormente tale aspetto, non privo di problematicità concettuale, che è stato ben studiato da Antonio Chizzoniti, cui si rinvia per gli opportuni approfondimenti<sup>56</sup>. Qui sembra sufficiente rimarcare che gli enti ecclesiastici devono adottare il regolamento in questione applicando la legge canonica, perciò dotandosi del permesso scritto dell'ordinario, o ricorrendo a un suo atto proprio, sentito il consiglio per gli affari economici (can. 1281). Dal punto di vista del diritto canonico si tratta quindi di atti di natura pubblica, se non anche di veri e propri atti amministrativi canonici, che potrebbero essere recepiti

---

<sup>55</sup> Con modalità ancora incerte, ma già stabilite sia nel caso delle imprese sociali (registro delle imprese) che degli Ets (Registro unico nazionale del Terzo settore).

<sup>56</sup> **A.G. CHIZZONITI**, *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano*, Vita e pensiero, Milano, 2000.



come tali dal diritto italiano senza necessità di frammettere altre incombenze. Ciò non toglie che il loro deposito presso i registri statali possa essere subordinato alla presentazione di una copia autentica, che potrebbe essere resa tale anche attraverso l'esibizione al pubblico ufficiale dell'originale dell'atto canonico. Si può in sostanza ripetere lo schema di cui all'art. 15 del Decreto del Presidente della Repubblica del 13 febbraio 1987, n. 33 (che, com'è noto, rinvia alle disposizioni di attuazione del codice civile).

Appare invece più complesso enucleare con precisione quali siano le disposizioni che questi regolamenti devono recepire. A me pare che si debba preliminarmente osservare la plausibilità di due interpretazioni apparentemente contraddittorie.

La prima di queste segue una linea molto stretta e assoggetta gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti a tutte le norme di diretta applicazione stabilite dalla riforma, quindi con la sola eccezione delle deroghe espressamente previste. Tale opzione interpretativa 'chiusa' si fonda su un'argomentazione persino elementare, secondo la quale *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*. La presenza di alcune deroghe esplicite conferma questa linea interpretativa; esse hanno l'effetto di liberare gli enti ecclesiastici da alcuni obblighi previsti in via generale per tutti gli enti del Terzo settore, ma così facendo confermano anche l'applicabilità di tutte le altre disposizioni non espressamente derogate.

Tuttavia, si ritiene ugualmente giustificata anche una seconda interpretazione - per così dire - più 'aperta', fondata sul presupposto che il legislatore abbia espressamente previsto le sole deroghe che ha ritenuto necessario esplicitare, senza cioè prendere in esame tutti i casi in cui l'esigenza di rispetto della struttura e delle finalità dell'ente religioso potrebbe ugualmente essere richiamata. Accedendo a questa soluzione interpretativa, i regolamenti potrebbero presentare ulteriori deroghe rispetto a quelle già ammesse dalla legge, motivate dall'osservanza del principio concordatario che subordina l'applicazione delle leggi italiane al rispetto della loro struttura e finalità. Per la verità, nel concordato tale principio è limitato al campo delle attività diverse da quelle di religione e di culto (art. 7.3), ma nelle leggi sul Terzo settore sembra godere di una valutazione più ampia, dato che sia l'art. 4, terzo comma, del Cts, sia l'art. 1, terzo comma, del Decreto sull'impresa sociale, esprimono un inciso apparentemente più forte, in quanto affermano che il rispetto della struttura e della finalità religiosa va salvaguardato "in ogni caso".

Questa seconda interpretazione offre alcuni vantaggi in termini di autonomia regolamentare e quindi di garanzia della specialità degli enti religiosi, ma presenta anche molte debolezze, perché rende quasi impossibile valutare con sufficiente certezza giuridica la legittimità di



deroghe proposte dai singoli regolamenti, che di fatto potrebbero anche vanificare la necessità stessa di darsi regolamenti *ad hoc*. Inoltre, resterebbe da capire quale soggetto potrebbe nel caso valutare la legittimità di certe deroghe regolamentari, specialmente quando fossero giustificate con la necessità di rispettare norme religiose, o comunque afferenti all'ordine della Chiesa e non dello Stato.

Ritengo perciò che elementi di certezza giuridica e coerenza ordinamentale lascino propendere per un'interpretazione piuttosto chiusa anziché aperta. Essa mi sembra risponda meglio alla volontà del legislatore statale di attribuire i vantaggi del Terzo settore ai soli enti religiosi che si assoggettino alle nuove norme (sebbene con ciò proponendo le già accennate criticità di stampo giurisdizionalista, che non possono essere trattate in questa sede).

Tornando quindi ai contenuti dei regolamenti, ricordiamo che i nostri enti non sono tenuti a inglobare nella loro denominazione l'espressione 'impresa sociale' o 'ente del Terzo settore'. Cionondimeno, con riferimento alle imprese sociali - e considerato che il Decreto deroga espressamente la soggezione agli obblighi connessi alla partecipazione dei lavoratori e degli utenti alla *governance* (art. 11, quinto comma), all'obbligo di devoluzione del patrimonio ad altri Ets o al Fondo per la promozione e lo sviluppo delle imprese sociali in caso di scioglimento volontario (art. 12, quinto comma) e che in caso di trasformazione e fusione si tiene conto della limitazione alle sole attività di impresa di interesse generale (art. 12, primo comma); alla liquidazione coatta amministrativa (art. 14, sesto comma) e che non si applicano le disposizioni relative all'impiego di volontari (art. 13) - l'ente ecclesiastico deve adeguarsi a quanto disposto in materia di requisiti degli amministratori (art. 7), di non discriminazione (art. 8<sup>57</sup>), di nomina elettiva degli amministratori e degli organi interni di controllo.

Siamo così di fronte a un potenziale "scontro di specialità"<sup>58</sup>, che pone delicate questioni di coerenza, in quanto si tratta di regole inderogabili

---

<sup>57</sup> La norma sembra prevedere una gradazione del principio di non discriminazione, perché precisa "tenendo conto delle peculiarità della compagine sociale e della struttura associativa o societaria e compatibilmente con la forma giuridica in cui l'impresa sociale è costituita". Ritengo che questa precisazione sia riferibile principalmente alle regole giuslavoristiche connesse a eventuali organizzazioni di tendenza, ma considero plausibile fondare su questa stessa precisazione limitate specialità connesse alla natura degli enti religiosi, purché sia fatto salvo il nucleo forte della protezione antidiscriminatoria, che non può - ad esempio - interferire con la parità di genere o l'uguale trattamento senza distinzioni basate sugli elementi richiamati dall'art. 3 della Costituzione.

<sup>58</sup> P. CONSORTI, *La nuova definizione giuridica di Terzo settore, in Non profit*, 2017, 3, p. 44.



che inevitabilmente si riflettono sul profilo soggettivo dell'ente ecclesiastico, e che in molti casi potrebbero interferire con la loro natura ecclesiastica.

Restando ancora alle sole imprese sociali - ma invero certe considerazioni potrebbero essere estese anche agli effetti delle disposizioni del Cts - non va poi trascurata la circostanza che vede imputare la responsabilità amministrativa dell'impresa al rappresentante legale dell'ente ecclesiastico, che verosimilmente non ha sempre le competenze professionali necessarie e, anche se le avesse, vedrebbe sommarsi impegni non sempre congruenti se non addirittura incompatibili con il suo *status* religioso. Ma di questo si è già detto. E non aiuta a ridimensionare il problema il fatto che il rappresentante legale possa attribuire l'onere della gestione a un altro soggetto, cosa peraltro non sempre canonicamente ammissibile (e comunque, si inciderà sempre sulla struttura tipica dell'ente ecclesiastico).

I regolamenti degli enti ecclesiastici imprese sociali dovranno ovviamente prevedere quali sono le attività di impresa d'interesse generale che intendono svolgere. Siccome potrebbe anche trattarsi di attività "alquanto complesse e articolate (una grande scuola, un ospedale, una casa di riposo, una casa per ferie, una struttura per bisognosi, ...)"<sup>59</sup> è stata ipotizzata l'assimilazione del 'ramo impresa sociale' alla costituzione di pie fondazioni non autonome<sup>60</sup>. La soluzione appare invero molto debole, perché l'istituto delle fondazioni non autonome è pensato per la gestione dei redditi derivanti da patrimoni vincolati a finalità spirituali, che è cosa diversa dall'esercizio di attività economiche. Per non dire che il can. 1303 prevede una gerarchia di funzioni compatibili con la destinazione di tali redditi, e solo l'ultima di queste riguarda "opere di pietà, di apostolato o di carità sia spirituale sia temporale" (can. 114, § 2). Insomma, l'adozione dello schema previsto per le pie fondazioni non autonome produrrebbe il risultato di piegare un'istituzione canonica immaginata per perseguire tutt'altra finalità, alle esigenze contingenti determinate dalla volontà di adeguarsi alla legge statale.

Ulteriori difficoltà emergono in relazione a quanto previsto dal Cts. Ammesso che non debbano essere evidenziate le finalità di carattere civico, solidaristico e di utilità sociale che integrano la tipicità degli Ets<sup>61</sup>, in quanto

---

<sup>59</sup> L. SIMONELLI, *La riforma del Terzo settore*, cit., p. 34.

<sup>60</sup> L. SIMONELLI, *La riforma del Terzo settore*, cit., p. 34. In senso parzialmente conforme, anche A. BETTETINI, *Riflessi*, cit.

<sup>61</sup> Non si può però trascurare il fatto che l'applicazione della legge speciale è direttamente connessa alla tipicità finalistica, e non solo oggettiva, dei nuovi Ets. Non mi sembrerebbe quindi del tutto illogico che gli enti ecclesiastici indicassero nel regolamento



affendenti al regime soggettivo dell'ente, pare che il regolamento debba senz'altro prevedere l'elenco delle attività di interesse generale che l'ente intende svolgere, precisando anche se vuole svolgere 'attività diverse', che nel caso dei nostri enti possono anche non essere solo secondarie e strumentali, come dovrebbe essere altrimenti previsto ai sensi dell'art. 6 Cts<sup>62</sup>. Ritengo che il regolamento dovrà anche contenere l'impegno a mantenere ferma l'assenza dello scopo di lucro nelle forme specifiche individuate dal Cts (art. 8), e poi la devoluzione del patrimonio in caso di scioglimento secondo quanto disposto dall'art. 9, la sottomissione alle regole previste per la redazione e conservazione delle scritture contabili, del bilancio e del bilancio sociale (artt. 13-15).

Particolarmente delicata appare la questione relativa alla prestazione delle attività di lavoro, sia a titolo oneroso che volontario, regolata peraltro da norme di diretta applicazione non sempre coordinabili con quelle applicabili agli enti ecclesiastici, i quali mantengono talvolta prerogative meglio accostabili alle ipotesi di 'lavoro familiare', non pacificamente assimilabili alle due ipotesi di 'lavoro negli Ets' (art. 16) e di 'lavoro volontario' (art. 17). In ogni caso, l'ente ecclesiastico non potrà esimersi dal rispetto dell'art. 16 Cts, sebbene limitatamente alle attività di interesse generale, né a quanto disposto dagli artt. 17 e 18 Cts: per cui sarebbe opportuno che il regolamento considerasse queste ipotesi con la dovuta attenzione. La circostanza - del tutto nuova rispetto al passato - che ammette la possibilità di svolgere attività di volontariato anche presso soggetti diversi da quelli del Terzo settore, pur ammorbidendo certe potenziali asperità, suggerisce un prudente e circostanziato esame delle ipotesi plausibili.

I regolamenti devono poi recepire le disposizioni connesse all'ordinamento e all'amministrazione mettendo mano a un delicato equilibrio per non contrastare elementi propri della struttura e finalità ecclesiastica, e al tempo stesso recepire i principi di fondo che animano il Cts.

Questa sezione del Codice presenta un solo esplicito riferimento derogatorio, esentando gli enti ecclesiastici dall'applicazione dell'art. 29, relativo alla denuncia di fatti censurabili al tribunale o ai componenti

---

quali sono le loro finalità riferibili a quelle 'civiche, solidaristiche e di utilità sociale' che tipizzano gli Ets. Questa cautela, senza incidere sulla limitazione dell'applicazione della legge alle sole attività diverse, darebbe ragione sostanziale dell'afferenza dei nostri enti, sebbene in modo speciale, all'insieme di quelli del Terzo settore.

<sup>62</sup> Altrimenti verrebbe meno la costitutività del fine di religione e di culto, che a sua volta è determinato dallo svolgimento in modo prevalente di attività di religione e di culto, che sono 'attività diverse' da quelle di interesse generale.



dell'organo di controllo. Per quanto detto sopra, ne deriverebbe l'applicazione di tutte le altre norme, da intendersi, quindi, come inderogabili dal Cts. Perciò i regolamenti devono mantenere il carattere aperto dell'associazione (carattere in parte derogabile dallo Statuto, e quindi presumibilmente oggetto di regolamento da parte degli enti ecclesiastici, che a questo proposito esprimono talvolta ipotesi di eccezionalità al principio democratico e di eguaglianza di genere, che vanno pertanto tenute in debito conto). Nello stesso senso va considerata la compatibilità della struttura dell'ente con tutte le altre disposizioni che, alla lettera, non sarebbero inderogabili: ossia il principio di universalità del diritto di voto per tutti i membri dell'assemblea (art. 24), la definizione delle sue competenze inderogabili (art. 25), la definizione degli organi di amministrazione (art. 26) e di controllo (art. 30) nonché le disposizioni per la revisione legale dei conti (art. 31) e quelle che stabiliscono il conflitto di interessi (art. 27) e la responsabilità degli amministratori (art. 28). Si ritiene perciò che tutte queste ipotesi devono essere affrontate nel regolamento, affinché le recepisca *aliquo modo*, poiché altrimenti resta vana la garanzia del rispetto della struttura e della finalità tipica degli enti religiosi civilmente riconosciuti.

## **B) il patrimonio destinato**

Anche la prescritta costituzione di un patrimonio destinato suscita diversi problemi interpretativi. In primo luogo, credo sia opportuno considerare se si tratti dello stesso 'patrimonio destinato a uno specifico affare' richiamato nell'art. 10 del Cts, che rinvia ai "patrimoni destinati a uno specifico affare ai sensi e per gli effetti degli articoli 2447 bis e seguenti del codice civile". Più precisamente, il Cts ammette la possibilità di costituzione di tali patrimoni solo agli Ets "dotati di personalità giuridica e iscritti nel registro delle imprese". Si tratta insomma di una facoltà e non di un obbligo, come accade invece per gli enti religiosi civilmente riconosciuti, che devono costituirlo, anche se non sono iscritti nel registro delle imprese né in quello unico del Terzo settore.

Questi elementi formali mi sembra che indichino la via di una differenza fra 'patrimoni destinati' di cui agli articoli 1, terzo comma, del D. Leg.vo n. 112 del 2017 e 4, terzo comma, del Cts. Lasciamo da parte le criticità emerse in dottrina circa la legittimità costituzionale di un obbligo richiesto ai soli enti religiosi<sup>63</sup>, e concentriamo l'attenzione su questo istituto.

---

<sup>63</sup> P. CONSORTI, *Il nuovo Codice del terzo settore*, cit., p. 112.



Paolo Cavana gli attribuisce una certa positività, occupandosi di definirne la distinzione sia rispetto al 'patrimonio stabile' di matrice canonistica sia alle fondazioni di cui al can. 1303; senza altri dettagli, ne descrive l'utilità in funzione della opportuna trasparenza contabile, che è ormai considerata un valore anche nell'ordinamento della Chiesa<sup>64</sup>. Andrea Bettetini lo assimila alle fondazioni non autonome di cui al can. 1303 e gli attribuisce una funzione di limitazione della libertà assegnata agli amministratori dell'ente, che non potrebbero intaccare i beni vincolati allo specifico scopo (sebbene con modalità e concetti diversi rispetto ai vincoli assegnati al 'patrimonio stabile'). Egli intravede qui il tessuto di "una logica, quella della rottura tra proprietario e beneficiario dei beni, che poco a poco da eccezione sta divenendo la regola" e, sotto questo punto di vista, lo assimila in tutto al patrimonio destinato di cui agli artt. 2447 bis e seguenti del codice civile, e pertanto anche dell'art. 10 del Cts<sup>65</sup>.

Questa lettura non è stata condivisa da Venerando Marano e Andrea Perrone, che riprendono

"la tradizionale obiezione per la quale le ipotesi di separazione patrimoniale hanno carattere tassativo in virtù dell'espressa previsione dell'art. 2740, secondo comma, c.c." e che, "in assenza di una specifica previsione di legge non è, pertanto, possibile prospettare una separazione patrimoniale, parimenti dovendosi escludere l'applicazione analogica della disciplina dettata per casi simili - per esempio, in materia di società per azioni - in ragione del carattere eccezionale delle relative disposizioni"<sup>66</sup>.

Questa critica in realtà non prova granché, dato che il Cts potrebbe benissimo essere considerato una "specifica previsione di legge" che non solo consente, ma impone una separazione patrimoniale. In ogni caso, a loro avviso, il riferimento al patrimonio destinato va inteso in senso atecnico, attribuendogli cioè «la sola funzione di consentire l'applicazione della previsione secondo cui, nel caso di estinzione o scioglimento dell'ETS, il "patrimonio residuo" va devoluto ad altri ETS o "alla Fondazione Italia Sociale"» (art. 9 CTS); in altri termini,

---

<sup>64</sup> P. CAVANA, *Enti ecclesiastici*, cit., p. 18 ss. Sul tema della trasparenza nel diritto canonico, cfr. anche F. LOZUPONE, *L'amministrazione trasparente opportunità per la Chiesa*, in *Religioni, diritto e regole dell'economia*, cit., pp. 267-274.

<sup>65</sup> BETTETINI, *Riflessi canonistici*, cit., p. 12 ss.; così sembra anche P. FLORIS, *Enti religiosi*, cit., p. 18 sss.; A. PEREGO, *Il ramo d'impresa sociale degli enti religiosi civilmente riconosciuti*, in *Cooperative. Enti no profit*, 2018, 10, p. 18 ss.

<sup>66</sup> A. PERRONE, V. MARANO, *La riforma del Terzo settore*, cit., p. 6.



«il patrimonio destinato costituisce, in questa prospettiva, semplicemente il termine di riferimento per determinare gli eventuali incrementi patrimoniali derivanti dall'attività di interesse generale svolta dall'ente ecclesiastico. Una funzione contabile a valenza "interna", quindi, comparabile con quella propria del capitale sociale»<sup>67</sup>.

Infine, anche loro segnalano che non esiste «nessun rapporto [...] con la nozione canonica di "patrimonio stabile", funzionale, di contro, a identificare i beni che risultano coesenziali all'esistenza dell'ente ecclesiastico in quanto tale»<sup>68</sup>.

Interessante la posizione di Lorenzo Simonelli, che tende da un lato a consolidare l'opinione di una "configurazione piuttosto leggera (contabile) del patrimonio destinato a un Ramo dell'ente religioso", e dall'altro lato a prospettare l'utilità di un 'patrimonio destinato' inteso esattamente nelle forme civilistiche<sup>69</sup>. Egli in realtà cerca di cogliere tutti gli aspetti positivi che possono derivare agli enti ecclesiastici dall'applicazione della nuova legge italiana: perciò propende per un'interpretazione blanda dell'obbligo di costituzione del patrimonio destinato senza chiudere la porta alla possibilità di costituire anche un altro patrimonio destinato a uno specifico affare.

In ogni caso, a me pare che i due tipi di patrimoni destinati rimangano diversi, e che il legislatore italiano imponga all'ente ecclesiastico di evidenziare chiaramente quella parte del patrimonio che vincola all'esercizio delle attività di interesse generale, non tanto per limitare una responsabilità patrimoniale nei confronti dei possibili creditori, che verosimilmente potranno aggredire nel caso l'intero patrimonio dell'ente, quanto in funzione sia della verifica di stabilità patrimoniale<sup>70</sup> - quando necessaria, ad esempio nel caso di fondazioni o imprese sociali - sia della valutazione delle forme di controllo che la legge italiana gradua anche in funzione del *quantum*, sia infine per assicurare che i proventi delle attività d'interesse generale rimangano vincolate alle medesime attività, come previsto in via generale dall'art. 8 Cts<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> A. PERRONE, V. MARANO, *La riforma del Terzo settore*, cit., p. 6.

<sup>68</sup> A. PERRONE, V. MARANO, *La riforma del Terzo settore*, cit., p. 6.

<sup>69</sup> L. SIMONELLI, *La riforma del Terzo settore*, cit., p. 38 ss.

<sup>70</sup> Almeno nella misura in cui si ritenesse applicabile il rinvio di cui agli artt. 2447-bis e ss. (soprattutto 2447-ter, primo comma, lett. c).

<sup>71</sup> In questo senso, il patrimonio destinato rafforzerebbe la garanzia richiesta dall'art. 8. Cfr. anche A. RUOTOLO, *La costituzione di patrimoni destinati ad uno specifico affare da parte degli enti del Terzo settore*, Consiglio Nazionale del Notariato, Studio n.102-2018/I, p. 13 (in <https://www.notariato.it/sites/default/files/102-2018-I.pdf>, visitato l'ultima volta il 12 gennaio



Dal punto di vista canonistico si tratta quindi di vincolare una parte del patrimonio dell'ente allo svolgimento delle sole attività di interesse generale. Questione perciò molto controversa, perché implicitamente impone all'ente di vincolare una parte del suo patrimonio per finalità che possono anche essere diverse da quelle cui il patrimonio è già istituzionalmente vincolato. Facciamo l'esempio di un ente ecclesiastico impegnato anche in attività di gestione del turismo religioso, che deve perciò costituire un patrimonio destinato all'esercizio di questa attività di interesse generale e che perciò subisce i vincoli che la legge italiana impone circa il mantenimento di quel patrimonio nell'area delle attività di interesse generale. Ciò significa che l'ente ecclesiastico dovrà assumere una delibera con la quale vincola alcuni beni temporali di sua proprietà (mobili o immobili che siano) allo svolgimento delle attività di interesse generale, con ciò 'separandoli' dal patrimonio generale e quindi impedendo che eventuali utili generati dall'attività di interesse generale siano versati nel patrimonio complessivo, che rimane istituzionalmente destinato alle finalità proprie, ma inevitabilmente ristretto in forza della destinazione di una sua parte a finalità di interesse generale, che possono non essere di religione e di culto. Una diversa soluzione contrasterebbe con il divieto di lucro e finirebbe per non recepire le disposizioni delle nuove leggi in materia di Terzo settore, di cui appunto l'ente ecclesiastico si può giovare solo se accetta di 'pagarne le conseguenze'.

Per questa ragione sostanziale, e non solo formale, questi atti devono essere assunti con le accortezze e i limiti previsti dai canoni 1273 e seguenti.

### **c) le scritture contabili**

L'obbligo di tenere scritture contabili separate risponde alla necessità civilistica di conservare una chiara distinzione amministrativa delle attività d'interesse generale. Questa previsione non assorbe quelle canonistiche, sicché si ritiene che le une e le altre debbano convivere. In assenza di disposizioni più precise, Andrea Bettetini ha ritenuto che

“possa applicarsi la Risoluzione n. 86/E del 13 marzo 2002 (risposta al quesito n. 7), dettata dall'Agenzia delle Entrate in tema di attività commerciale svolta da ente no profit, per cui il requisito [...] è soddisfatto nell'ambito di scritture onnicomprensive, ossia con la tenuta di un unico impianto contabile e di un unico piano dei conti, purché siano distintamente rilevate le operazioni destinate all'attività



istituzionale da quelle relative all'attività di interesse generale del Terzo settore"<sup>72</sup>.

Concordo sul fatto che la scelta 'ragionieristica' può anche variare, purché siano salvaguardate le esigenze di trasparenza, completezza e verità che, sotto questo profilo, accomunano il diritto dello Stato e quello della Chiesa.

Ciò non toglie che, sotto il profilo pratico, la tenuta delle scritture previste dalle norme italiane aggiunge un onere amministrativo e contabile, connesso alle modalità della loro redazione e conservazione, che si aggiunge a quelli stabiliti dalle norme canoniche.

Anche quest'ultimo esempio induce a ritenere che una maggiore collaborazione fra il legislatore della riforma italiana e la parte ecclesiale avrebbe potuto aiutare, tanto il primo quanto la seconda, a varare da un lato norme e dall'altro lato attivare prassi coerenti rispetto a quello che ciascuno deve realizzare nei rispettivi ordini.

---

<sup>72</sup> **BETTETINI**, *Riflessi*, cit., p. 14.