



**Paolo Cavana**

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

## Enti della Chiesa e diritto secolare<sup>1</sup>

**SOMMARIO – I. PARTE DESCRITTIVA: 1. Gli enti della Chiesa: varietà e distinzioni - 2. Enti ecclesiastici e ordinamenti secolari tra dimensione istituzionale e associativa - 3. La disciplina degli enti nelle due codificazioni canoniche - 4. Gli enti della Chiesa tra concordati e diritto comune - 4.1. Sistemi concordatari o di collaborazione - 4.1.1. Area tedesca - 4.1.2. Area latina - 4.2. Sistemi separatisti - 4.2.1. Area francofona - 4.2.2. Paesi di tradizione anglosassone - 4.2.3. Modelli a confronto - II. PARTE RICOSTRUTTIVA: - 5. Elementi di novità nel regime degli enti nel diritto secolare - 5.1. Pluralismo, libertà religiosa e laicità dello Stato - 5.2. Gruppi religiosi e appartenenza confessionale - 5.3. Crisi del sistema delle fonti - 5.4. Evoluzione del concetto di persona giuridica - 5.5. Crisi della distinzione tra enti pubblici ed enti privati - 5.6. Sviluppo del Terzo settore - 5.7. Effetti ulteriori della globalizzazione - 6. Fattori evolutivi nell'ordinamento ecclesiale ed enti ecclesiastici - 6.1. Forme organizzative e modello codificatorio - 6.2. Persone giuridiche ed enti nella Chiesa - 6.3. Modelli di amministrazione interna - 6.4. Istituti religiosi - 6.5. Riforma delle strutture ecclesiali: le diocesi e le parrocchie - 6.6. Riforma delle strutture ecclesiali e autonomia statutaria - 6.7. Attività svolte in forma commerciale e finanziarie - 7. Osservazioni conclusive.**

### I. PARTE DESCRITTIVA

#### 1 - Gli enti della Chiesa: varietà e distinzioni

Il tema in oggetto descrive un ambito materiale molto vasto e una serie di questioni giuridiche quanto mai complesse, fortemente segnate, oltre che dai caratteri della costituzione ecclesiale e dalle esigenze della comunità dei fedeli, soprattutto dall'evoluzione storica, dalle ideologie politiche dominanti e dai caratteri dei singoli ordinamenti nazionali.

Data la sua ampiezza, e i suoi necessari limiti, procederò pertanto all'analisi del tema seguendo un percorso suddiviso in due parti: una prima parte di tipo descrittivo sulla disciplina canonistica degli enti e sul suo

---

<sup>1</sup> Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce il testo integrale, corredato delle note, della relazione presentata al XVI Congresso Internazionale della *Consociatio Internationalis Studio Iuris Canonici Promovendo* sul tema "Diritto canonico e culture giuridiche nel centenario del Codex Iuris Canonici del 1917" (Roma, Pontificia Università Lateranense, 4-7 ottobre 2017), ed è destinato alla pubblicazione negli Atti del Convegno.



stretto rapporto con il diritto secolare, seguita da un'analisi comparativa dei principali modelli normativi cui tali enti sono soggetti negli ordinamenti secolari contemporanei; seguirà una seconda parte di tipo ricostruttivo, ove evidenzierò alcune linee di tendenza del regime degli enti nel diritto secolare e in quello canonico e proporrò alcune osservazioni conclusive circa il loro impatto sulla disciplina civilistica degli enti della Chiesa.

Con l'espressione "enti della Chiesa", non contemplata dal *Codex* ma non sconosciuta al diritto canonico<sup>2</sup> e accolta dalla dottrina canonistica, si intende l'insieme degli enti - ovvero soggetti diversi dalle persone fisiche, dotati o meno di personalità giuridica canonica (cfr. can. 310) - attraverso cui la Chiesa, a livello locale e universale, persegue i propri molteplici fini corrispondenti alla sua missione (can. 114, §§ 1-2)<sup>3</sup>. Essa quindi sottende, accanto all'analisi dei profili soggettivi propri delle varie tipologie di enti, il riferimento a un fascio di tematiche che vanno dalle varie forme di soggettività giuridica, compreso il concetto di persona giuridica e la sua disciplina<sup>4</sup>, alla struttura gerarchica e societaria della Chiesa e al fenomeno

---

<sup>2</sup> L'espressione non compare nel *Codex*, che accoglie piuttosto - secondo una lunga tradizione - il termine latino *universitas* o *universitates* (can. 115), che non ha però lo stesso significato. Tuttavia tale espressione non è sconosciuta al diritto canonico, soprattutto al diritto canonico particolare, ove la materia degli enti della Chiesa, ricorrendo a questa stessa espressione o ad altre analoghe (enti ecclesiastici, circoscrizioni o istituzioni della Chiesa), è spesso oggetto di disciplina attraverso concordati o accordi con i singoli Stati (cfr. **J.T. MARTÍN DE AGAR**, *Raccolta di Concordati 1950-1999*. Presentazione di S.E.R. mons. Jean-Louis Tauran, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2000). Ma si pensi anche all'espressione "enti centrali della Chiesa" espressamente enunciata nell'art. 11 del Trattato lateranense del 1929 (in argomento cfr. **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 5<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2014, p. 354 ss.), il quale riconosce alla Santa Sede una serie di garanzie giuridiche - prima fra tutte la "esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana sul Vaticano" (art. 3) - da parte dello Stato italiano per l'esercizio libero e indipendente della sua funzione di governo della Chiesa universale. Quanto alla cost. ap. *Pastor bonus* (1988), che disciplina la Curia Romana, essa utilizza il termine latino "Instituta" accanto a quello di "Dicasteria", per indicare i vari organismi da cui essa è composta (art. 1).

<sup>3</sup> Per un approfondimento e discussione del tema sul piano teorico e dottrinale, cfr. **A.M. PUNZI NICOLÒ**, *Gli enti nell'ordinamento canonico*, Cedam, Padova, 1983, p. 24 ss., la quale, sulla base dell'incerta sistematica del Codice del 1983 e dei canoni sulle associazioni dei fedeli (can. 298 ss.), rileva "una scissione tra l'essere soggetto nell'ottica disciplinare e magisteriale della Chiesa (e la *consociatio privata* non personificata è certamente, in quest'ottica, considerata unitariamente) e l'essere soggetto unitario di diritti e doveri nell'ambito patrimoniale", che il can. 310 del *Codex* vigente tende a riservare alle sole persone giuridiche.

<sup>4</sup> Fondamentali in materia restano gli studi di **G. LO CASTRO**, *Il soggetto e i suoi diritti nell'ordinamento canonico*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 101 ss.; **ID.**, *Personalità morale e soggettività giuridica nel diritto canonico (Contributo allo studio delle persone morali)*, Giuffrè, Milano, 1974.



associativo all'interna di essa<sup>5</sup>, dal patrimonio ecclesiastico e la sua amministrazione<sup>6</sup> fino al finanziamento delle strutture ecclesiali e il sostentamento del clero<sup>7</sup>, alle varie attività, anche di carattere secolare (educazione, istruzione, assistenza, etc.), mediante le quali si estrinseca l'azione evangelizzatrice, di culto, caritativa e di promozione umana dalla Chiesa, investendo altresì il ruolo e le responsabilità del laicato rispetto alle funzioni della gerarchia<sup>8</sup>.

In questa sede non si può che dare per scontato l'esame della ricca tipologia di enti che anima la vita della Chiesa e che rappresenta da sempre uno dei segni più evidenti del pluralismo che connotano la comunità ecclesiale e il suo ordinamento sul piano soggettivo. Ai nostri fini può essere sufficiente richiamare tre distinzioni che consentono di abbracciare questa varietà, cogliendone alcune importanti peculiarità destinate a incidere anche sul loro regime civilistico.

Una prima distinzione, introdotta dal *Codex* del 1983, è quella tra *persone giuridiche canoniche pubbliche* e *persone giuridiche canoniche private*, cui si aggiunge quella - non del tutto coincidente - tra *associazioni pubbliche* e *associazioni private* di fedeli, entrambe fondate sul diverso legame, più o meno stretto, che ciascun ente presenta con l'autorità ecclesiastica e che ha per effetto anche un differente regime di amministrazione dei loro beni (gerarchia/autonomia dei fedeli)<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Cfr. **V. MARANO**, *Il fenomeno associativo nell'ordinamento ecclesiale*, Giuffrè, Milano, 2003; **L. NAVARRO**, *Diritto di associazione e associazioni di fedeli*, Giuffrè, Milano, 1991.

<sup>6</sup> In argomento cfr. **V. DE PAOLIS**, *I beni temporali della Chiesa*. Nuova edizione aggiornata e integrata, a cura di A. Perlasca, EDB, Bologna, 2016; **AA. VV.**, *I beni temporali della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 1999; **AA. VV.**, *I beni temporali della Chiesa* a cura del Gruppo italiano docenti di diritto canonico, Edizioni Glossa srl, Bologna, 1997; **J.-C. PÉRISSET**, *Les biens temporels de l'Église. Commentaire des Canons 1254-1310*, Éditions Tardy, Paris, 1996.

<sup>7</sup> In argomento cfr. **J.-P. SCHOUPPE**, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 81 ss.

<sup>8</sup> Con specifico riferimento al servizio della carità nella Chiesa e sui correlativi profili organizzativi, cfr. **AA. VV.**, *Il servizio della carità: corresponsabilità e organizzazione*. Atti della giornata di studio sul *Motu Proprio "Intima Ecclesiae natura"*, 13 dicembre 2013, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2014.

<sup>9</sup> Su tale distinzione, che rappresenta forse la principale innovazione introdotta dal Codice del 1983 nella materia degli enti, "figlia - come è stato avvertito (**G. DALLA TORRE**, *Ecclesialità e ministerialità nelle associazioni laicali*, in *Periodica de re canonica*, 1998 (LXXXVII), p. 564) - dell'esigenza di distinguere, nella missione della Chiesa, tra le funzioni proprie della gerarchia e quelle comuni a tutto il popolo di Dio o peculiarmente attinenti alla condizione laicale" secondo quanto insegnato dal Concilio Vaticano II, tra i numerosi contributi cfr. **G. LO CASTRO**, *Il fenomeno associativo tra pubblico e privato nel diritto della Chiesa*, in **ID.**, *Il mistero della Chiesa. II. Persona e diritto nella Chiesa*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 247 ss.; **P.A. BONNET**, *'Privato' e 'pubblico' nell'identità delle associazioni dei fedeli*



Una seconda distinzione, di origine dottrinale, è quella tra *enti di struttura* ed *enti di libertà*, che tiene conto del momento costitutivo dell'ente e del ruolo che in esso assume l'autorità ecclesiastica ovvero il libero impulso dei fedeli, ponendosi quindi in relazione diretta con l'esercizio della *sacra potestas* ovvero con la missione propria di ogni battezzato, in particolare dei fedeli laici e dei religiosi (dimensione istituzionale/dimensione carismatica)<sup>10</sup>.

Infine una terza distinzione, emersa nella dottrina canonistica statunitense, è quella tra *Church corporations* e *Church-related corporations*, in cui si riflette il principio di separazione tra Stato e organizzazioni religiose proprio della tradizione anglosassone e che fa leva sulle attività proprie di tali enti a seconda che esse siano di tipo strettamente religioso - culto, amministrazione dei sacramenti, catechesi, formazione cristiana, pastorale -, rivolte alla comunità dei fedeli ed escluse come tali da ogni forma di finanziamento pubblico (*religious organisations*), ovvero realizzino opere di carità (educazione, istruzione o assistenza) in genere rivolte a tutti, soggette per loro natura alle leggi civili e ammesse a forme di finanziamento pubblico e al regime premiale per le attività *non profit*<sup>11</sup>.

## 2 - Enti ecclesiastici e ordinamenti secolari tra dimensione istituzionale e associativa

Per gli enti della Chiesa il rapporto con il diritto secolare e con le autorità civili è sempre stato molto stretto, potremo dire *in re ipsa*. Infatti la Chiesa vive nella storia, pertanto i suoi enti e strutture non possono che operare nella cornice giuridica offerta dalle leggi civili storicamente vigenti nei singoli paesi. In questo senso vale ancora l'antico brocardo *Ecclesia vivit iure*

---

*disciplinate dal diritto ecclesiale*, in ID., *Comunione ecclesiale, diritto e potere. Studi di diritto canonico*, Giappichelli, Torino, 1993, p. 125 ss.; G. FELICIANI, *Il popolo di Dio*, il Mulino, Bologna, 1991, p. 147 ss.; P. LOMBARDIA, *Persona juridica publica y privada en el ordenamiento canonico*, in *Apollinaris*, LXIII (1990), 1-2, pp. 137-152; R. BOTTA, *Persone giuridiche pubbliche e persone giuridiche private nel nuovo codice di diritto canonico*, in *Dir. eccl.*, 1985, I, p. 336 ss.

<sup>10</sup> In argomento cfr. A.M. PUNZI NICOLÒ, *Libertà e autonomia negli enti della Chiesa*, Giappichelli, Torino, 1999; EAD., *Gli enti nell'ordinamento canonico*, cit.

<sup>11</sup> Per una efficace sintesi del dibattito dottrinale soggiacente a tale distinzione nella canonistica statunitense, cfr. R.T. KENNEDY, *McGrath, Maida, Michiels: introduction to a study of the canonical and civil-law status of Church-related institutions in the United States*, in *The Jurist* 50 (1990), pp. 351-401. Per riferimenti nella dottrina italiana, cfr. A. MADERA, *Gli ospedali cattolici. I modelli statunitensi e l'esperienza giuridica italiana: profili comparatistici*, t. I, *Gli ospedali cattolici negli U.S.A.*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 79 ss.



romano, intendendo con quest'ultimo il diritto secolare in vigore nel tempo storico<sup>12</sup>.

In sostanza gli enti ecclesiastici, pur se rispondenti a schemi soggettivi e di funzionamento interno dettati dal diritto canonico e operanti nel perseguimento di fini religiosi per lo più estranei agli ordinamenti secolari, si trovano a dover operare all'interno di quest'ultimi. Da ciò deriva anche *ex iure canonico* un preciso obbligo per gli amministratori di tali enti di osservare le prescrizioni delle leggi civili per mettere al sicuro la proprietà dei beni ecclesiastici ed evitare danno alla Chiesa (can. 1284, §, nn. 2-3)<sup>13</sup>.

In questa materia è profondamente implicato il sistema di rapporti tra la Chiesa e la potestà civile, che per molti secoli è stato segnato, e in parte lo è tuttora, proprio dalla peculiare condizione giuridica degli enti ecclesiastici nell'ordinamento civile. Enti che, come noto, pur godendo *ex iure canonico* di personalità giuridica autonoma, risultano poi collegati all'autorità ecclesiastica - vescovo, superiore religioso o Santa Sede - e soggetti ai suoi controlli e vigilanza. L'antica aspirazione alla *libertas Ecclesiae*, e oggi alla libertà religiosa, significa infatti per la Chiesa essere riconosciuta dallo Stato nei suoi caratteri essenziali, di struttura e teleologici, e con ciò essere ammessa a operare all'interno dell'ordinamento secolare attraverso i propri enti (diocesi, parrocchie, istituti religiosi, etc.), tra loro collegati, in cui è articolata la sua complessa struttura, gerarchica e societaria al tempo stesso<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> "Ecclesia sese evolvit sub iure Romano", F. WERNZ, P. VIDAL, *Ius canonicum*, t. II. *De Personis*, Editio altera, Romae, 1928, p. 26. In argomento cfr. J.-P. SCHOUPE, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, cit., p. 7, per il quale tale adagio, risalente ai primi secoli della Chiesa (cfr. S. BERLINGÒ, *Diritto canonico*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 97), informa il principio della canonizzazione delle leggi civili, enunciato in termini generali nel can. 22 e, con specifico riferimento alla materia dei contratti, il can. 1290 del *Codex* vigente. Da ultimo cfr. F. FALCHI, *La Consulta per la stesura dei canonici piobenedettini sui beni temporali: la sua attività e il dilemma diritto romano o diritto statale*, in *Aequitas sive Deus. Studi in onore di Rinaldo Bertolino*, I, Giappichelli, Torino, 2011, specialmente p. 218 ss.

<sup>13</sup> Cfr. J.-C. PÉRISSET, *Les biens temporels de l'Église. Commentaire des Canons 1254-1310*, cit., p. 176-178.

<sup>14</sup> In argomento cfr. G. DALLA TORRE, *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica sulle relazioni fra Chiesa e comunità politica*, 3<sup>a</sup> ed., Editrice a.v.e., Roma, 2007, p. 119 ss., per il quale "l'antico principio della *libertas Ecclesiae*, oggetto di continua rivendicazione nel corso della storia da parte ecclesiastica, costituisce la rivendicazione costante non solo della libertà necessaria alla Chiesa per lo svolgimento della missione sua propria, ma anche di un trattamento giuridico nella società civile rispettoso della identità propria della Chiesa", il che, evidentemente, "comporta la libertà della Chiesa di organizzarsi, reggersi ed operare secondo le norme che essa stessa si è data e continua a darsi".



Sotto questo profilo si può affermare che i modelli storicamente ben noti di rapporti tra la Chiesa e gli Stati - cesaropapismo, confessionismo, giurisdizionalismo, separatismo, sistemi concordatari - ciascuno dei quali caratterizzati in ogni esperienza nazionale ed epoca storica da specifiche peculiarità, sono strettamente dipendenti dalla soluzione data a questa preliminare questione concernente lo *status* giuridico degli enti della Chiesa nell'ordinamento secolare<sup>15</sup>. Del resto, se la disciplina canonistica degli enti è oggi contenuta, nelle sue linee essenziali concernenti soprattutto gli enti di struttura, nel Codice di diritto canonico, ovvero in una fonte di diritto universale, essa ha poi avuto ampio sviluppo, proprio per la sua stretta connessione con il diritto secolare, sia sotto il *Codex* del 1917<sup>16</sup> e soprattutto sotto l'attuale, nel diritto canonico particolare ovvero nei Concordati stipulati dalla Santa Sede con i singoli Stati<sup>17</sup> e/o in documenti degli Episcopati nazionali (Conferenze episcopali)<sup>18</sup>.

Sotto questo aspetto la sua disciplina ha avuto un ampio sviluppo extracodificiale, determinato proprio dai rapporti con i singoli Stati e dal crescente rilievo che assumono le leggi civili nella configurazione concreta e nell'amministrazione degli enti della Chiesa, attraverso una diffusa

---

<sup>15</sup> Sui sistemi di relazione tra la Chiesa e gli Stati e sulla loro evoluzione storica, cfr. **L. SPINELLI**, *Lo Stato e la Chiesa. Venti secoli di relazioni*, Utet, Torino, 1988; **P.G. CARON**, *Corso di storia dei rapporti fra Stato e Chiesa*, 2 voll., Giuffrè, Milano, 1981-85; **F. RUFFINI**, *Relazioni tra Stato e Chiesa. Lineamenti storici e sistematici*, a cura di F. Margiotta Broglio, il Mulino, Bologna, 1974; **A.C. JEMOLO**, *Giurisdizionalismo*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1969, pp. 185-90. Sull'incidenza di tali sistemi di rapporti sui profili organizzativi delle confessioni religiose, in prospettiva comparata, cfr. **A. LICASTRO**, *Il diritto statale delle religioni nei paesi dell'Unione europea. Lineamenti di comparazione*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 83 ss.; **N. DOE**, *Law and Religion in Europe. A Comparative Introduction*, Oxford University Press, New York 2011, p. 88 ss.; **W.C. DURHAM jr**, **B.G. SCHARFFS**, *Law and religion: national, international, and comparative perspectives*, Aspen Publishers, New York, 2010, p. 419 ss.

<sup>16</sup> Cfr. **L.M. DE BERNARDIS**, *Le persone giuridiche ecclesiastiche nei più recenti concordati*, in *Dir. eccl.*, 1941, pp. 15-24, 81-91, 135-145, 237-252.

<sup>17</sup> In argomento cfr. **R. ASTORRI**, *Diritto particolare, diritto universale e codificazione del diritto canonico: l'espansione del diritto concordatario*, in *Ephemerides Iuris Canonici. Nuova Serie* 57(2017), n. 1, p. 19 ss.; sotto la vigenza del *Codex* del 1917, cfr. **ID.**, *Le leggi della Chiesa tra codificazione latina e diritti particolari*, Cedam, Padova, 1992, p. 216 ss. Per i più recenti Concordati, cfr. **J.T. MARTIN DE AGAR**, *I Concordati dal 2000 al 2009*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2010.

<sup>18</sup> Cfr. **J.T. MARTIN DE AGAR**, **L. NAVARRO**, *Legislazione delle Conferenze Episcopali complementare al C.I.C.*, 2<sup>a</sup> ed. aggiornata, Giuffrè, Milano, 2009. Di recente sull'argomento cfr. **M. MADONNA**, *La valorizzazione delle Conferenze Episcopali come fonte di diritto particolare nei più recenti concordati*, in *Ephemerides Iuris Canonici. Nuova Serie* 57(2017), n. 1, p. 53 ss. Sulle fonti del diritto canonico in materia di enti, cfr. **O. FUMAGALLI CARULLI**, *Gli enti ecclesiastici. Principi e fonti del diritto canonico*, in *www.olir.it*, gennaio 2006, p. 7 ss.



concordatarizzazione della materia e l'ampio ricorso all'istituto della canonizzazione (cann. 22, 1290)<sup>19</sup>; sviluppo che ha inciso sugli stessi ordinamenti secolari, talora anzi plasmandoli e anticipando schemi soggettivi, principi e modalità d'azione da essi poi ampiamente recepiti per altre organizzazioni religiose (la categoria dell'ente di culto e la sua autonomia interna) o per nuove tipologie di enti civili (gli enti non lucrativi)<sup>20</sup>.

Accanto alla dimensione istituzionale, storicamente propria dei sistemi concordatari e che tende a privilegiare il riconoscimento degli enti di struttura e il ruolo dell'autorità ecclesiastica nella loro costituzione e gestione interna, oggi sono la dimensione associativa - mediante il riconoscimento del diritto di associazione dei fedeli (can. 215) - e quella imprenditoriale, legata cioè alle innumerevoli iniziative di carattere educativo e assistenziale poste in essere dagli enti, a costituire un punto di crescente convergenza e di collegamento tra i due ordinamenti in materia, come lo è da tempo nei sistemi separatisti di *common law*<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Sulla canonizzazione delle leggi civili (can. 22 del *Codex* vigente), cfr. **G. BONI**, *La rilevanza del diritto dello Stato nell'ordinamento canonico. In particolare la canonizatio legum civilium*, Giuffrè, Milano, 1998. Sul ruolo delle fonti canoniche extracodicali, del diritto concordatario e della canonizzazione delle leggi civili nell'evoluzione dei rapporti esterni tra la Chiesa e gli Stati, da ultimo cfr. **G. DALLA TORRE**, *La Chiesa e gli Stati. Percorsi giuridici del Novecento*, Studium, Roma, 2017, p. 41 ss. Sui concordati di Giovanni Paolo II, ove la materia degli enti è costantemente riproposta e oggetto di puntuale disciplina, si veda il numero monografico dei *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/1999, dedicato a *I concordati di Papa Wojtyła*.

<sup>20</sup> In argomento, cfr. **A.M. PUNZI NICOLÒ**, *Gli influssi del "Codex iuris canonici" sulle legislazioni civili*, in *Ius Ecclesiae*, 6 (1994), p. 91 ss. Con specifico riferimento all'esperienza italiana, cfr. **M. BASILE**, *Enti non lucrativi*, in *Enc. Dir., Aggiornamenti*, III, Giuffrè, Milano, 1999, p. 581, che individua nella normativa concordataria sugli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti della Chiesa cattolica, ove questi sono esplicitamente ammessi a svolgere "attività diverse" da quelle di religione o di culto (art. 7, terzo comma, legge n. 121 del 1985; artt. 15-16, legge n. 222 del 1985), il primo esempio in senso cronologico della tendenza a sempre più svincolare la sfera delle possibili attività degli enti non lucrativi dai loro fini istituzionali. Ciò in quanto, precisa l'autore, per effetto di una serie di interventi legislativi indotti dalla riforma dello Stato sociale e dall'espansione del c.d. Terzo settore, "sempre più spesso [anche] l'esercizio di impresa in forma collettiva, che nella visuale del codificatore avrebbe dovuto costituire oggetto di società, viene considerato compatibile non solo con qualsiasi tipo di persona giuridica, ma anche con un ente non riconosciuto".

<sup>21</sup> In argomento, cfr. **AA. VV.**, *Public Ecclesiastical Juridic Persons and their Civilly Incorporated Apostolates (e.g. Universities, Healthcare Institutions, Social Service Agencies) in the Catholic Church in the U.S.A.: Canonical - Civil Aspects*. Acts of the Colloquium (24 April, 1998 - Rome, Italy), Pontifical University of Saint Thomas Aquinas in Rome and Duquesne University School of Law, Pittsburgh, Pennsylvania, 1998.



Anche per effetto delle nuove linee pastorali dell'attuale pontificato, riassumibili nell'immagine di una "Chiesa in costante uscita" verso le periferie o verso i nuovi ambiti socio-culturali<sup>22</sup>, chiamata a riformare in chiave missionaria le proprie strutture per renderle più aperte e partecipative<sup>23</sup>, il rapporto tra gli enti della Chiesa e il diritto secolare si sta modificando secondo linee di una più profonda osmosi delle comunità ecclesiali e delle loro opere nella società civile, in un processo che tende a circoscrivere il ruolo, pur necessario, della dimensione istituzionale facendo maggiore spazio all'azione delle molteplici aggregazioni (associazioni di fedeli, movimenti) e iniziative ecclesiali operanti nel quadro delle leggi civili<sup>24</sup>, secondo quel principio di sussidiarietà che ancora attende di essere pienamente esplicitato nell'ordinamento della Chiesa<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr. Papa **FRANCESCO**, Es. ap. *Evangelii gaudium*, Roma, 24 novembre 2013, che auspica una "trasformazione missionaria della Chiesa", ispirata al "dinamismo di uscita che Dio vuole provocare nei credenti", perché l'evangelizzazione obbedisce al mandato missionario di Gesù: «Oggi, in questo "andate" di Gesù, sono presenti gli scenari e le sfide sempre nuovi della missione evangelizzatrice della Chiesa, e tutti siamo chiamati a questa nuova "uscita" missionaria. Ogni cristiano e ogni comunità discernerà quale sia il cammino che il Signore chiede, però tutti siamo invitati ad accettare questa chiamata: uscire dalla propria comodità e avere il coraggio di raggiungere tutte le periferie che hanno bisogno della luce del Vangelo» (n. 20). Più avanti precisa che "la Chiesa 'in uscita' è la comunità di discepoli missionari che prendono l'iniziativa, che si coinvolgono, che accompagnano, che fruttificano e festeggiano. (n. 24).

<sup>23</sup> Papa **FRANCESCO**, Es. ap. *Evangelii gaudium*, cit., n. 27: «Sogno una scelta missionaria capace di trasformare ogni cosa, perché le consuetudini, gli stili, gli orari, il linguaggio e ogni struttura ecclesiale diventino un canale adeguato per l'evangelizzazione del mondo attuale, più che per l'autopreservazione. La riforma delle strutture, che esige la conversione pastorale, si può intendere solo in questo senso: fare in modo che esse diventino tutte più missionarie, che la pastorale ordinaria in tutte le sue istanze sia più espansiva e aperta, che ponga gli agenti pastorali in costante atteggiamento di "uscita" e favorisca così la risposta positiva di tutti coloro ai quali Gesù offre la sua amicizia».

<sup>24</sup> Indici significativi di tale evoluzione, nella quale si esprime il dinamismo intrinseco dell'ordinamento canonico post-conciliare, fondato sul precetto della carità (cfr. **S. BERLINGÒ**, *Ordinamento giuridico. II) Ordinamento giuridico canonico*, in *Enc. Giur.*, XXI, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1990, p. 3 ss.), sono l'espansione del settore *non profit* e delle relative attività da parte degli enti della Chiesa; il loro progressivo riconoscimento da parte delle leggi civili; lo stabile inserimento delle molteplici opere della comunità ecclesiale (scuole, istituti di assistenza, ospedali, etc.) nelle strutture dello Stato sociale e della società civile.

<sup>25</sup> Come noto, il principio di sussidiarietà fu recepito dal Sinodo dei Vescovi (1967) tra i *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem proponuntur* (in *Communicationes*, 1 (1969), pp. 77-85) nella sua versione di tipo istituzionale, concernente cioè il rapporto tra diritto universale e diritti particolari, "da applicare tanto più nella Chiesa, in quanto l'ufficio dei vescovi con le potestà annesse è di diritto divino" (*Praefatio* al Codice di diritto canonico del 1983). Tuttavia nella sua più ampia e originaria accezione, sviluppata dalla dottrina sociale della Chiesa a partire dalla lett. enc. *Quadragesimo anno* di Pio XI (15 maggio 1931,





### 3 - La disciplina degli enti nelle due codificazioni canoniche

Negli ultimi secoli è stato messo in dubbio, e spesso disconosciuto nelle legislazioni degli Stati moderni, il riconoscimento giuridico degli enti ecclesiastici nel diritto secolare, ovvero il loro collegamento organico con l'autorità ecclesiastica, la loro c.d. *ecclesiasticità*.<sup>26</sup> Le ragioni storiche e ideologiche di questo orientamento sono note e non è il caso di soffermarsi su di esse in questa sede<sup>27</sup>.

Il giurisdizionalismo confessionista delle Monarchie nazionali e, nel corso degli ultimi due secoli, le legislazioni separatiste di matrice europea, tra cui quella italiana nella seconda metà dell'Ottocento, che consacrò la fine del potere temporale del Papato<sup>28</sup>, e quella francese di inizio Novecento, furono emblematiche al riguardo<sup>29</sup>.

Queste vicende storiche segnarono profondamente la prima codificazione del 1917, maturata in un clima di ostilità e diffidenza nei

---

nn. 80-81), tale principio riguarda più in generale anche il rapporto tra autorità e singoli individui, tra apparati istituzionali (Stato) e comunità sociali (società civile), nel senso che i primi devono favorire e sostenere le autonome iniziative dei singoli e delle comunità, più vicine ai bisogni concreti delle persone, intervenendo solo in via sussidiaria, senza sostituirsi a esse o soffocarle. In questo senso tale principio di filosofia sociale interessa anche l'ordinamento della Chiesa, in quanto la sua applicazione può promuovere un migliore equilibrio tra la dimensione istituzionale e quella comunitaria del Popolo di Dio anche all'interno delle sue strutture, al fine di promuovere una maggiore corresponsabilità dei fedeli soprattutto in quegli ambiti, come l'amministrazione patrimoniale, che interessano l'intera comunità. In argomento cfr. **J.A. KOMONCHAK**, *La sussidiarietà nella Chiesa: stato della questione*, in H. Legrand, J. Manzanares, A. García y García (a cura di), *Natura e futuro delle conferenze episcopali*, EDB, Bologna, 1988, p. 321 ss.

<sup>26</sup> Per un'analisi dell'evoluzione storica della legislazione italiana in materia dall'età napoleonica a oggi, cfr. **P. CAVANA**, *Enti ecclesiastici e controlli confessionali*, I, *Gli enti ecclesiastici nel sistema pattizio*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 43 ss.

<sup>27</sup> "Sottesa a tale concezione - precisa **G. LO CASTRO**, *Gli enti ecclesiastici: profili canonistici*, in **AA. VV.**, *Nuovi Accordi fra Stato e confessioni religiose. Studi e testi*, con saggio introduttivo di Pietro Gismondi, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 31-32 - è l'idea che non esistono valori giuridici in sé e per sé, e neppure, propriamente parlando, fenomeni 'giuridici', se non siano come tali configurati dallo Stato e dal suo ordinamento. [...] L'istituto ecclesiastico, in altri termini, non ha per sé rilievo nella società civile; è persona perché lo Stato lo riconosce tale attraverso un'apposita previsione normativa. Lo Stato potrà porsi nei confronti degli enti ecclesiastici in una posizione negativa o restrittiva (come fece ad esempio con le leggi restrittive del 1866 e del 1867); potrà tornare a riconoscerli in maniera ampia (come avvenne con il successivo concordato del 1929); ma bisognerà guardare sempre al suo ordinamento, punto ultimo di riferimento della giuridicità".

<sup>28</sup> Sulla "questione romana" e la fine del potere temporale del Papato, cfr. **C. CARDIA**, *Risorgimento e religione*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 171 ss.

<sup>29</sup> Sulla legislazione separatista francese e sulle sue origini storiche, cfr. **D. LE TOURNEAU**, *L'Église et l'État en France*, P.u.f., Paris, 2000, p. 98 ss.



confronti dello Stato moderno<sup>30</sup>. Sotto lo *ius vetus* la materia degli enti della Chiesa, se pure in un quadro delle fonti divenuto col tempo caotico, aveva conosciuto nel corso dei secoli uno straordinario sviluppo grazie soprattutto alla grande fioritura degli ordini monastici e religiosi e degli istituti laicali o confraternite, molti dei quali operanti in ambito caritativo ed educativo<sup>31</sup>, che veicolarono importanti istanze di riforma ecclesiale e furono alla base del ricco pluralismo istituzionale tipico della società europea e della successiva teorizzazione delle comunità intermedie<sup>32</sup>. A tale sviluppo concorse anche l'istituto del patronato, che nelle sue molteplici applicazioni e forme aveva mostrato di sapersi adattare alle più diverse situazioni e circostanze, storiche e geo-politiche<sup>33</sup>. In tutto ciò si rivelava l'originaria funzione della costruzione della persona giuridica (*persona ficta*) nell'ordinamento canonico, elaborata e messa a frutto dai canonisti del periodo classico<sup>34</sup>, secondo una concezione pragmatica che ne faceva uno

---

<sup>30</sup> Sul contesto storico e magisteriale nel quale maturò la prima codificazione canonica, cfr. **G. DALLA TORRE**, *Il codice pio-benedettino e lo "Jus publicum ecclesiasticum externum"*, in A. Cattaneo (a cura di), *L'eredità giuridica di san Pio X*, Marcianum Press, Venezia, 2006, p. 225 ss.

<sup>31</sup> Sul ruolo fondamentale svolto per secoli dalla Chiesa in ambito assistenziale e sulla molteplicità e varietà di "istituzioni ecclesiali", "istituzioni ecclesiastiche" e "istituzioni cosiddette cristiane" operanti in tale ambito, cfr. **G. DALLA TORRE**, *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 34 ss.

<sup>32</sup> Sulla funzione di rinnovamento ecclesiale e di civilizzazione svolto dagli ordini e istituti religiosi nella storia della Chiesa e del continente europeo, da ultimo cfr. **C. CARDIA**, *La Chiesa tra storia e diritto*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 253 ss.; **J. LE GOFF**, *Il cielo sceso in terra. Le radici medievali dell'Europa*, Laterza, Roma-Bari, 2007, p. 175 ss. Sul dinamismo impresso alla società europea e allo stesso diritto secolare dal nuovo diritto societario sviluppatosi nella Chiesa nel corso dei secoli XI-XIII e dalla proliferazione degli istituti laicali sorti su impulso della carità cristiana, cfr. **H.J. BERMAN**, *Law and Revolution. The Formation of the Western Legal Tradition*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1983, traduzione italiana di E. Vianello, *Diritto e rivoluzione. Le origini della tradizione giuridica occidentale*, il Mulino, Bologna, 1998, p. 260 ss. Sul pluralismo come connotato dell'ordinamento ecclesiale, cfr. **P.A. BONNET**, *Pluralismo (in genere): a) Diritto canonico*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983, p. 956 ss.

<sup>33</sup> In argomento, cfr. **G. DALLA TORRE**, *L'istituto del Patronato e la Congregazione "De Propaganda Fide"*, in *Archivio Giuridico*, CCXXXIII, I, 2003, p. 3 ss.; **A. GALANTE**, *Giuspatronato*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. VII, Società Editrice Libreria, Bologna, 1914, pp. 1011-1037. Per un interessante esempio di istituzione di patronato laicale risalente all'inizio del sec. XVII e giunta fino a oggi, pur con le modifiche impresse dalla legislazione napoleonica e da quella unitaria, vedi **AA. VV.**, *La Cappella del Tesoro di San Gennaro. Identità civile e dimensione religiosa*, a cura di A. Guarino, Jovene, Napoli, 2017.

<sup>34</sup> Sul punto cfr. **P. GROSSI**, *L'ordine giuridico medievale*, Laterza, Roma-Bari, 2011, p. 219 ss., il quale attribuisce ai canonisti del periodo classico la riflessione innovativa per la costruzione del concetto di persona giuridica grazie al complesso *humus* teologico di cui disponevano e, in particolare, alla teoria del *corpus mysticum* applicato alla Chiesa: "è



strumento al servizio delle molteplici e concrete esigenze della missione evangelizzatrice e pastorale della Chiesa sia nella sua articolazione gerarchico-istituzionale e territoriale, sia nella recezione dei carismi e del dinamismo del popolo di Dio<sup>35</sup>.

Per contro il *Codex* piano-benedettino, recependo le categorie dogmatiche accolte all'epoca dalla dottrina giuridica secolare, descrisse e disciplinò questa materia come un sistema tendenzialmente chiuso, strettamente dipendente dall'autorità e di carattere verticistico, sostanzialmente refrattario agli impulsi e ai fermenti provenienti dalla comunità ecclesiale e civile<sup>36</sup>. L'istituto del patronato, visto sempre con diffidenza dall'autorità ecclesiastica come forma di ingerenza laicale nel conferimento dei benefici, fu ricondotto a una disciplina unitaria ma al tempo stesso si auspicò l'abolizione di quelli esistenti per libera rinuncia e se ne proibì per il futuro la costituzione di nuovi (cann. 1450-1451)<sup>37</sup>. In

---

questa la freccia in più nell'arco dei canonisti: la familiarità - che il civilista non poteva avere - con questo patrimonio culturale particolarissimo. E il canonista lo utilizzerà appieno: spinto dalle necessità di una enorme organizzazione fatta di vescovadi, parrocchie, abbazie, congregazioni, fabbricerie, confraternite e dall'esigenza di separare la vita di tutte queste strutture dai soggetti titolari *pro tempore* (vescovi, parroci, abati, e via dicendo) egli farà suoi i risultati della teologia cristiana e metterà a profitto sul terreno del diritto la sua conquista concettuale più vistosa, applicandola alla Chiesa universale e alle varie strutture componenti". Per approfondimenti cfr. **ID.**, *Unanimitas. Alle origini del concetto di persona giuridica nel diritto canonico*, in **ID.**, *Scritti canonistici*, a cura di Carlo Fantappiè, Giuffrè, Milano, 2013, p. 7 ss.

<sup>35</sup> Cfr. **G. LO CASTRO**, *Persona giuridica nel diritto canonico*, in *Dig. Disc. Priv.*, sez. civ., XIII, Utet, Torino, 1995, p. 420: "Il diritto canonico classico aveva avuto modo di occuparsi di una pluralità di enti (collegia, universitates, domus, coetus, instituta di vario tipo: xenodochia, orphanotrophia, hospitalia, ecc.) come centri di attribuzione di effetti giuridici e di imputazione di relazioni giuridiche, diversi dall'individuo singolo, senza tuttavia elaborare un quadro unitario delle persone morali o giuridiche, per come oggi noi l'intendiamo dopo la normativa dettata in materia dal codice del 1917, e, poi, dal vigente codice del 1983". Sullo sviluppo storico delle istituzioni ecclesiastiche a base patrimoniale, cfr. **V. DEL GIUDICE**, *Nozioni di diritto canonico*, 12<sup>a</sup> ed., Giuffrè, Milano, 1970, p. 409 ss.

<sup>36</sup> Osserva al riguardo **G. LO CASTRO**, *Persona giuridica nel diritto canonico*, cit., pp. 420-421, che "il moderno legislatore canonico, condividendo le posizioni della scienza giuridica secolare, ha infatti sviluppato l'istituto delle persone giuridiche nell'ottica della soggettività giuridica", facendone cioè uno "strumento nelle mani dell'autorità ecclesiastica per trarre ad esistenza giuridica una realtà prima inesistente nell'ordinamento. [...]. Fu pertanto difesa, ad un tempo, una concezione autoritaria e accentratrice dell'ordinamento ecclesiale, che subordinava al volere dell'autorità l'esistenza delle persone giuridiche e l'intero fenomeno della soggettività giuridica, e una visione pluralistica e liberale dell'organizzazione statale, per favorire l'esplicazione della *libertas Ecclesiae* nella specifica materia". Per approfondimenti, cfr. **ID.**, *Personalità morale*, cit., p. 75 ss.

<sup>37</sup> Sulla disciplina del patronato nel Codice del 1917, cfr. **A.C. JEMOLO**, *Elementi di*



questo modo il legislatore universale prendeva atto, sia pure in ritardo, della fine di un'epoca, quella dello *ius commune*, dominato dalla commistione e dallo scambio continuo tra il diritto canonico e lo *ius civile*<sup>38</sup>, serrando le file e introducendo - pur facendo salvi i privilegi e i diritti acquisiti - una sorta di tassatività delle tipologie di enti ammessi dal *Codex* al riconoscimento canonico<sup>39</sup>.

Il Codice del 1983, grazie alle aperture operate dal Concilio Vaticano II e alla sua rinnovata visione della Chiesa come Popolo di Dio, ha determinato a sua volta il superamento, nella materia degli enti, della struttura chiusa e autoreferenziale del *Codex* del 1917. In tal senso sono stati particolarmente significativi l'abbandono del sistema beneficiale<sup>40</sup>, che ha comportato la rifondazione su base personale e comunitaria dei tradizionali enti di struttura (diocesi e parrocchie) dediti al governo pastorale dei fedeli e una (parziale) riforma del sistema di amministrazione patrimoniale della Chiesa locale<sup>41</sup>; in secondo luogo il riconoscimento del diritto di associazione come diritto fondamentale dei fedeli, le cui implicazioni attendono ancora di essere pienamente espresse, e l'introduzione della distinzione tra persone giuridiche canoniche pubbliche e private, che ha aperto questa materia a un maggior protagonismo della componente laicale e alla valorizzazione dell'impulso dei fedeli (carismi), facendo degli enti canonici una categoria aperta (cfr. cann. 116, 299 e 310), in linea con la maggiore autonomia di governo riconosciuta ai singoli vescovi diocesani e con le potenzialità in parte ancora inespresse del principio di sussidiarietà nell'ordinamento ecclesiale<sup>42</sup>.

---

*diritto ecclesiastico*, Vallecchi, Firenze, 1927, p. 80 ss.

<sup>38</sup> Sul sistema del diritto comune e la sua formazione nei secoli XII-XV, cfr. **P. GROSSI**, *L'Europa del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2011, p. 48 ss.; **F. CALASSO**, *Medio Evo del diritto*, I, *Le fonti*, Giuffrè, Milano, 1954, p. 345 ss.

<sup>39</sup> Sulla sistematica e la tipologia degli enti nel *Codex* del 1917, cfr. **P.G. CARON**, *Persona giuridica (diritto canonico e ecclesiastico)*, in *Noviss. Dig. It.*, XII, Torino, 1965, p. 1055 ss.; **ID.**, *Istituti ecclesiastici*, in *Noviss. Dig. It.*, IX, Torino, 1963, p. 222 ss. Va peraltro precisato che, nonostante la sistematica del Codice del 1917, restava naturalmente salva la discrezionalità dell'autorità suprema, ovvero la Santa Sede, ad ammettere al riconoscimento - in genere mediante privilegi apostolici o Concordati - forme soggettive anche in deroga a quelle previste tassativamente dal *Codex*, il che conservò sempre al sistema canonistico una misura di elasticità in questa materia ben superiore a quella degli ordinamenti secolari nell'epoca delle codificazioni.

<sup>40</sup> Cfr. **O. FUMAGALLI CARULLI**, *Il governo universale della Chiesa e i diritti della persona*, Vita e Pensiero, Milano, 2003, p. 30.

<sup>41</sup> In argomento, cfr. **J.-P. SCHOUPE**, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, cit., p. 123 ss.

<sup>42</sup> Pur se espressamente richiamato nei *Principia* per la revisione del Codice di diritto canonico (1967) solo in relazione al rapporto tra diritto universale e diritti particolari, il



Anche l'istituto delle prelatore personali, introdotto dal Codice (cann. 294-297) sulla base dei deliberati conciliari<sup>43</sup>, e la possibile istituzione di Chiese particolari di carattere personale (can. 372, § 2), tra cui gli Ordinariati militari<sup>44</sup> e gli Ordinariati personali di recente costituiti dal Pontefice<sup>45</sup>, hanno aperto la strada al riconoscimento di nuove forme organizzative che consentono di articolare l'appartenenza alla Chiesa in maniera più flessibile in relazione alle esigenze della sua missione nel mondo, a quelle di particolari comunità di fedeli e alle esigenze del contesto ecumenico.

Da ultimo il *Codex* del 1983, promulgato all'indomani della compiuta democratizzazione dell'Europa occidentale e alcuni anni prima del crollo del sistema sovietico, ha determinato l'avvio di una nuova stagione concordataria, che proprio nella materia degli enti ha avuto uno dei suoi capitoli di maggiore impegno e innovazione, in relazione sia all'attuazione delle riforme conciliari, sia nel rapporto con il diritto secolare, determinando un fecondo scambio reciproco, in termini di categorie

---

Codice del 1983 sembra aver implicitamente recepito il principio di sussidiarietà in alcune materie, come quella dell'educazione cristiana, ove il ruolo della gerarchia (vescovo diocesano) nell'istituzione di scuole cattoliche (can. 802) è previsto solo in subordine alla riconosciuta primaria responsabilità dei fedeli e dell'intera comunità cristiana (cann. 799-801), cfr. **G. DALLA TORRE**, *La questione scolastica nei rapporti tra Stato e Chiesa*, 2<sup>a</sup> ed. ampliata, Ed. Pàtron, Bologna, 1989, p. 15 ss.

<sup>43</sup> Sulle prelatore personali, cfr. **AA. VV.**, *Le prelatore personali nella normativa e nella vita della Chiesa* (Venezia - Scuola Grande di San Rocco, 25 e 26 giugno 2001), Cedam, Padova, 2002; **M. BENZ**, *Prelatura personale*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXIII, Roma, 1990, pp. 1-9; **G. LO CASTRO**, *Le prelatore personali. Profili giuridici*, Giuffrè, Milano, 1988.

<sup>44</sup> Cfr. **GIOVANNI PAOLO II**, Cost. ap. *Spirituali militum curae*, Roma, 24 aprile 1986, che ha elevato le organizzazioni castrensi a peculiari circoscrizioni ecclesiastiche con statuti propri, assimilate a diocesi, con la possibilità di erigere un proprio seminario. In argomento, cfr. **E. BAURA**, *Il cammino giuridico degli ordinariati militari. A venticinque anni dalla Costituzione Apostolica "Spirituali militum curae"*, in **AA. VV.**, *"Spirituali militum curae"*. *A 25 anni dalla promulgazione della Costituzione Apostolica*, Atti del VI Convegno Internazionale degli Ordinariati Militari (Città del Vaticano, 20-23 ottobre 2011), a cura della Congregatio pro Episcopis, Officium Centrale Coordinationis Pastoralis Ordinariatuum Militarium, Città del Vaticano, 2012, pp. 127-138; **G. DALLA TORRE**, *Aspetti della storicità della costituzione ecclesiastica. Il caso degli Ordinariati castrensi*, in *Dir. eccl.*, 1986, II, p. 261 ss.

<sup>45</sup> Cfr. **BENEDETTO XVI**, Cost. ap. *Anglicanorum coetibus*, Roma, 4 novembre 2009, che, facendo seguito alle numerose richieste pervenute alla Santa Sede da gruppi di ministri e fedeli anglicani di diverse parti del mondo, ha introdotto una nuova circoscrizione ecclesiastica personale, gli Ordinariati Personali, che permette ai suddetti gruppi di entrare nella piena e visibile comunione con la Chiesa Cattolica conservando, nel contempo, elementi dello specifico patrimonio spirituale e liturgico anglicano. In argomento, cfr. **J.I. ARRIETA**, *Gli ordinariati personali*, in *Ius Ecclesiae*, XXII, 2010, pp.151-172.



giuridiche e di approcci nuovi alla materia, che ha giovato alla modernizzazione di entrambi<sup>46</sup>.

Meno lungimirante, se pure per comprensibili ragioni storiche, sembra essere stato il legislatore codiciale rispetto al fenomeno - oggi divenuto quasi drammatico per alcuni istituti religiosi - della drastica riduzione delle vocazioni e, quindi, anche del personale religioso operante all'interno degli enti, con la conseguente necessità dell'impiego sempre più ampio di personale laico.

Si tratta di un fenomeno forse sottovalutato in passato e le cui conseguenze sull'organizzazione ecclesiastica e sull'azione pastorale si stanno rivelando sempre più ampie e profonde. Infatti esso da un lato determina la crescente insostenibilità dei costi di gestione di molte opere gestite da enti ecclesiastici, tra cui scuole e istituti di assistenza operanti sul mercato; dall'altro rende altresì sempre più evidente una certa arretratezza delle norme del Libro V del *Codex* sui beni temporali della Chiesa, ancora ispirate a un rigido modello di amministrazione di tipo patrimonialista e gerarchico-clericale, ereditato dal vecchio sistema beneficiale, rispetto a una realtà nella quale gli enti della Chiesa, anche quelli di struttura, riflettono sempre più moduli di amministrazione di tipo finanziario con una forte componente laicale, tenuti a rispettare le sempre più complesse e differenziate normative civilistiche in materia contabile, fiscale, assicurativa, di lavoro e previdenziale, con tutto ciò che ne consegue anche in termini di diritti sul luogo di lavoro<sup>47</sup>.

#### 4 - Gli enti della Chiesa tra concordati e diritto comune

---

<sup>46</sup> Cfr. A.M. PUNZI NICOLÒ, *Gli influssi*, cit., p. 91 ss.

<sup>47</sup> In relazione all'espansione dell'azione caritativa svolta dai laici e delle molteplici iniziative e organizzazioni laicali operanti a tal fine nella Chiesa, merita di essere richiamato il documento di **BENEDETTO XVI**, m.p. *Intima Ecclesiae natura* dell'11 novembre 2012, con il quale sono state date specifiche disposizioni per "fornire un quadro normativo organico che serva meglio ad ordinare, nei loro tratti generali, le diverse forme ecclesiali organizzate del servizio della carità, che è strettamente collegata alla natura diaconale della Chiesa e del ministero episcopale", invitando i Pastori ad accoglierle sempre come "manifestazione della partecipazione di tutti alla missione della Chiesa, rispettando le caratteristiche e l'autonomia di governo che, secondo la loro natura, competono a ciascuna di esse quali manifestazione della libertà dei battezzati" (Proemio). Con specifico riferimento alla complessa normativa civilistica, fiscale e contabile, cui sono soggetti gli enti ecclesiastici in Italia, cfr. P. Clementi, L. Simonelli (a cura di), *L'ente ecclesiastico a trent'anni dalla revisione del Concordato*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 303 ss.



La fondamentale distinzione che, negli ultimi due secoli, è venuta a segnare il complesso rapporto tra gli enti della Chiesa e il diritto secolare è quella tra ordinamenti concordatari e ordinamenti separatisti, a loro volta da suddividere al loro interno in due sottocategorie: per gli ordinamenti concordatari quella dei paesi dell'area tedesca rispetto a quelli dell'area mediterranea (Italia, Spagna e Portogallo) e latino-americana (Sud America); per gli ordinamenti separatisti, quella espressione di un separatismo ostile, di matrice europea (Francia), rispetto a quella espressione di un separatismo amico, propri dell'area del *common law* (Stati Uniti). Da tale fondamentale distinzione, peraltro declinata in modo differente nei singoli contesti nazionali e la cui rilevanza appare oggi in graduale attenuazione, per effetto di un processo di reciproca osmosi tra ordinamenti<sup>48</sup>, dipende tuttora la questione, per lungo tempo ritenuta decisiva nella materia, della rilevanza del diritto canonico all'interno degli ordinamenti statuali<sup>49</sup>.

#### 4.1 - Sistemi concordatari o di collaborazione

Gli ordinamenti concordatari, ove il diritto canonico ha continuato a essere il nucleo centrale e la fonte principale del regime degli enti ecclesiastici, sono quelli ove la loro disciplina ha maggiormente risentito delle innovazioni codiciali.

##### 4.1.1 - Area tedesca

Nell'area tedesca - Germania, Austria e Svizzera - gli enti della Chiesa, al pari di quelli di altre confessioni storicamente radicate nel paese, continuano a godere della condizione giuridica di enti di diritto pubblico, che conferisce loro un regime giuridico speciale sulla base di statuti propri

---

<sup>48</sup> Sugli effetti di omologazione giuridica indotta dal processo di globalizzazione, che dalla sfera economica e finanziaria tende ad allargarsi anche agli altri settori dell'ordinamento, cfr. **M.R. FERRARESE**, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 42 ss.

<sup>49</sup> Sulla rilevanza del diritto canonico negli ordinamenti statuali risulta tuttora fondamentale l'analisi di **P.A. D'AVACK**, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano. Parte generale*, 2<sup>a</sup> ed., Giuffrè, Milano, 1978, p. 139 ss. Con specifico riferimento all'esperienza italiana, cfr. **M. RICCA**, *Metamorfosi della sovranità e ordinamenti confessionali. Profili teorici dell'integrazione tra ordinamenti nel diritto ecclesiastico italiano*, Giappichelli, Torino, 1999.



che ne definiscono l'organizzazione interna e le attività senza alcuna interferenza da parte dello Stato o di altre pubbliche autorità<sup>50</sup>.

In Germania ciò corrisponde a una tradizione risalente alla Pace di Westfalia, recepita prima dalla Costituzione di Weimar (*Weimarer Reichsverfassung*, VWR, artt. 137-138) e poi dall'attuale Legge fondamentale (*Grundgesetz*, GG, art. 140)<sup>51</sup>. Il principio di autodeterminazione, ovvero la garanzia di "disciplinare e gestire in modo autonomo i propri interessi nei limiti delle leggi valide per tutti" (art. 137, par. III, VWR), espressamente riconosciuta alle comunità religiose dalla GG mediante rinvio alle norme della VWR, implica l'incompetenza del legislatore statale in materia e costituisce il punto centrale della loro disciplina. Tale diritto non è inteso come limitato a un ristretto campo di attività specificatamente ecclesiastiche ma si estende anche ad altri settori di attività che hanno fondamento o ispirazione religiosa, come la gestione di ospedali, case di riposo, scuole private e università. Tutte queste attività, che rappresentano una parte consistente dello Stato sociale in Germania, sono considerate unitariamente dall'ordinamento statale come parte della missione delle comunità religiose<sup>52</sup>.

In sostanza, la sfera di autonomia costituzionalmente tutelata non è riconosciuta solo alla comunità religiosa e ai suoi enti di struttura, ma si estende anche a tutte le istituzioni che sono in qualche modo a esse collegate, nella misura in cui i fini e le attività di tali istituzioni risultino conformi all'autocomprensione (*Selbstverständnis*) della singola comunità religiosa<sup>53</sup>.

In questa prospettiva, e tenendo conto anche dello *status* di enti pubblici, la Corte costituzionale federale ha ritenuto esenti dall'applicazione della legge statale sul fallimento gli ospedali religiosi

---

<sup>50</sup> "Körperschaften des öffentlichen Rechtes", art. 137, par 5, VWR. Per riferimenti generali, cfr. **G. ROBBERS**, *Religion and Law in Germany*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2010, p. 157 ss., 149; **R. POTZ**, *Stato e Chiesa in Austria*, in G. Robbers (ed.), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 247 ss.; **V. PACILLO**, *Stato e Chiesa cattolica nella Repubblica e Cantone Ticino. Profili giuridici comparati*, Eupress, Lugano, 2009.

<sup>51</sup> Sulle origini storiche del regime dei culti in Germania, cfr. **A. VON CAMPENHAUSEN**, *Le régime constitutionnel des cultes en Allemagne*, in Consortium Européen: *Rapports religions-État* (ed.), *Le statut constitutionnel des cultes dans les pays de l'Union Européenne*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 35 ss. Amplius cfr. **J. G. DEUTSCH**, *Some Problems of Church and State in the Weimar Constitution* (1963), *Faculty Scholarship Series, Paper 1887* ([http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/1887](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1887)).

<sup>52</sup> **G. ROBBERS**, *Religion and Law in Germany*, cit., p. 157 ss.

<sup>53</sup> **G. ROBBERS**, *Religion and Law in Germany*, cit., p. 158.





anche se, in base ai propri statuti, risultano collegati solo debolmente con una specifica organizzazione ecclesiastica<sup>54</sup>.

#### 4.1.2 - Area latina

Anche nell'area latina - Italia, Spagna, Portogallo e paesi del Sud America - il regime degli enti della Chiesa continua a conservare, nel quadro della graduale affermazione del diritto di libertà religiosa e con la garanzia della normativa concordataria, un saldo ancoraggio al diritto canonico, che costituisce la fonte principale e il nucleo essenziale di disciplina della loro struttura e funzionamento interno, grazie anche alla diffusa rilevanza civile dei controlli canonici, che assicura il collegamento organico dell'ente con l'autorità ecclesiastica anche nell'ambito della sua attività negoziale<sup>55</sup>.

Tuttavia, a seguito del processo storico di laicizzazione delle istituzioni e del graduale abbandono del principio confessionista, e anche della democratizzazione degli ordinamenti secolari, la disciplina degli enti ecclesiastici negli ordinamenti civili ha subito un processo di tendenziale assimilazione agli enti privati per quanto concerne sia il procedimento di riconoscimento civile, sia il regime delle attività. Nel senso che il riconoscimento avviene - in genere *ex decreto* (in Italia) o mediante iscrizione su un pubblico registro (in Spagna) - solo in presenza di un "fine religioso" caratterizzante e/o tendenzialmente esclusivo, che per gli enti di struttura (conferenze episcopali, diocesi, parrocchie, istituti religiosi, istituti per il sostentamento del clero, etc.) è semplicemente attestato dall'autorità ecclesiastica, mentre per gli altri enti (associazioni e fondazioni) è oggetto di concreto accertamento da parte dello Stato sulla base delle specifiche finalità indicate nello statuto<sup>56</sup>.

Quanto alle loro attività essi possono svolgere, accanto a quelle religiose o di culto, soggette alle norme confessionali, anche attività diverse soggette alle leggi civili, come quelle di tipo educativo di istruzione e

---

<sup>54</sup> Cfr. BVerfG 13 Dec. 1983, BVerfG 66, 1 et seq., *ibidem*, p. 161.

<sup>55</sup> Per riferimenti generali, cfr. **I.C. IBÁN**, *Stato e Chiesa in Spagna*, in G. Robbers (ed.), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, cit., p. 97 ss.; **S. FERRARI**, *Stato e Chiesa in Italia*, *ibidem*, p. 181 ss.; **V. CANAS**, *Stato e Chiesa in Portogallo*, *ibidem*, p. 279 ss.; **AA. VV.**, *Diritto e religione in America Latina*, a cura di J.G. Navarro Floria, D. Milani, il Mulino, Bologna, 2010.

<sup>56</sup> Per approfondimenti e ulteriori riferimenti bibliografici sul regime degli enti ecclesiastici nell'ordinamento italiano, cfr. **P. CAVANA**, *Gli enti ecclesiastici nel sistema pattizio*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 159 ss. Sul regime degli enti ecclesiastici nell'ordinamento spagnolo, cfr. **M. LÓPEZ ALARCÓN**, *Confesiones y entidades religiosas*, in J. Ferrer Ortiz (coord.), *Derecho eclesiástico del Estado español*, 6ª edición, EUNSA, Pamplona, 2007, p. 179 ss.



assistenza e anche alcune di tipo commerciale, ma a condizione che esse risultino compatibili - per dimensione e modalità di svolgimento - con le finalità religiose e caritative dell'ente<sup>57</sup>.

Il modello spagnolo, al quale fanno riferimento anche molti paesi dell'America latina, appare su questo punto più restrittivo. Il sistema di riconoscimento civile mediante iscrizione nel registro statale degli enti religiosi (RER), cui sono soggetti anche gli istituti religiosi, conferisce infatti alla pubblica amministrazione poteri discrezionali più ampi in merito all'accertamento del loro fine religioso, che può avere esito negativo in presenza di attività ritenute estranee a esso<sup>58</sup>.

Per contro in Italia il fine di religione è presunto *ex lege* non solo per gli enti facenti parte della costituzione gerarchica della Chiesa - tra cui sono ricompresi anche gli istituti diocesani per il sostentamento del clero, che sono di fatto enti amministratori di capitali mobiliari e immobiliari - ma anche per gli istituti religiosi e i seminari<sup>59</sup>. Inoltre l'abrogazione dell'istituto dell'autorizzazione agli acquisti<sup>60</sup>, estesa anche agli enti ecclesiastici, ha rimosso di fatto ogni limitazione alla loro capacità giuridica e ogni forma di controllo statale sulle loro attività. Ciò che ha indotto la più recente giurisprudenza, abbandonando un consolidato orientamento di segno contrario, a ritenere applicabili le procedure concorsuali ad alcuni enti ecclesiastici che gestivano grandi istituti ospedalieri e di assistenza risultati insolventi<sup>61</sup>.

## 4.2 - Sistemi separatisti

---

<sup>57</sup> Cfr. **A. BETTETINI**, *L'attività commerciale di un ente ecclesiastico*, in J.I. Arrieta (a cura di), *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato*, Marcianum Press, Venezia, 2007, p. 191 ss.; **C. CARDIA**, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 170 ss.

<sup>58</sup> Cfr. **M. LÓPEZ ALARCÓN**, *Confesiones y entidades religiosas*, cit., p. 196 ss.

<sup>59</sup> Art. 2, legge 20 maggio 1985, n. 222.

<sup>60</sup> Art. 13, legge 15 maggio 1997, n. 127.

<sup>61</sup> Cfr. Trib. civ. Roma, sez. fallim., sent. 30 maggio 2013, n. 432, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2014/3, p. 949 ss.; Trib. civ. Paola, sent. 3 dicembre 2009, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2010/3, p. 986 ss. In argomento di recente cfr. **C.E. VARALDA**, *Enti ecclesiastici cattolici e procedure concorsuali. La rilevanza del "patrimonio stabile" nella gestione della crisi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 28 del 2015, pp. 1-33; **A.M. LEUZAPPA**, *Enti ecclesiastici e procedure concorsuali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4 del 2015, pp. 1-31; **G. RIVETTI**, *Enti ecclesiastici e ammissibilità alle procedure concorsuali: profili interordinamentali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 32 del 2014, pp. 1-15.



Il regime degli enti della Chiesa negli ordinamenti di tradizione separatista è caratterizzato essenzialmente dalla formale irrilevanza delle norme di diritto canonico, considerate tutt'al più come aventi mero valore di statuto interno dell'ente. Pertanto in questo contesto gli enti ecclesiastici sono ricondotti a schemi soggettivi e a regole di funzionamento interno necessariamente conformi al diritto comune. Tuttavia questo medesimo dato formale assume un significato molto diverso nelle due principali esperienze di ordinamenti separatisti, ovvero la Francia e gli Stati Uniti.

#### 4.2.1 - Area francofona

L'area francofona, nonostante la grande influenza esercitata dal modello separatista francese, è in realtà caratterizzata da una pluralità di regimi dei culti, e quindi da una pluralità di regimi degli enti ecclesiastici. Basti pensare che in Belgio, nei tre Dipartimenti francesi del Reno e nella regione canadese del Quèbec, di tradizione francofona, tutti caratterizzati da un sistema di culti riconosciuti, la personalità giuridica è attribuita alle fabbricerie, antiche istituzioni di diritto pubblico a composizione mista civile-ecclesiastica, che provvedono alle spese per il culto e alla conservazione delle chiese, spesso avvalendosi anche di fondi pubblici, sulla base di una legislazione risalente nei primi due casi all'età napoleonica e nel terzo addirittura a modelli di *ancien régime*<sup>62</sup>.

Tuttavia, il sistema normativo più noto e che esercita una maggiore influenza è quello della Francia continentale, ove, a seguito di vicende storiche molto conflittuali, la Chiesa cattolica, al pari delle altre confessioni religiose, non è riconosciuta formalmente come tale. La legge di separazione, promulgata nel 1905 in un clima di reciproca ostilità tra la Chiesa e la Terza Repubblica, soppresse gli istituti ecclesiastici allora esistenti, disponendo che i loro beni fossero attribuiti ad *associations*

---

<sup>62</sup> Per lo *status* giuridico degli enti ecclesiastici in Belgio, cfr. **R. TORFS**, *Stato e Chiesa in Belgio*, in G. Robbers (ed.), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, cit., p. 17 ss. Per il regime dei culti nei dipartimenti francesi dell'Alsazia-Mosella, comprensivi delle città di Strasburgo e Metz, da ultimo cfr. **P. PORTIER**, *L'État et les religions en France. Une sociologie historique de la laïcité*, Presse universitaire de Rennes, Rennes, 2016, p. 189 ss.; **CONSEIL D'ÉTAT**, *Rapport public 2004. Jurisprudence et avis de 2003. Un siècle de laïcité*, Études et documents du Conseil d'État, La Documentation française, Paris, 2004, p. 266 ss. Per il regime delle fabbricerie nel Quèbec, cfr. L.R.Q., c. F-1 *Loi sur les fabriques* (in <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showDoc/cs/F-1?&digest>), che ne dà la seguente definizione: "Une fabrique est une corporation ecclésiastique dont l'objet est d'acquérir, de posséder, de détenir, et d'administrer des biens pour les fins de l'exercice de la religion catholique romaine dans la paroisse ou la desserte pour laquelle elle est formée" (art. 13).



*cultuelles* che, “en se conformant aux règles d’organisation générale du culte dont elles se proposent d’assurer l’exercice”, si sarebbero dovute costituire “pour l’exercice de ce culte dans les anciennes circonscriptions desdits établissements”<sup>63</sup>.

La Chiesa cattolica, come noto, non ha mai accettato questa figura di ente, ritenendola in contrasto con la propria struttura gerarchica. La sua organizzazione in Francia si basa attualmente sulle “*associations diocésaines catholiques*”, una per ciascuna diocesi, soggette formalmente al regime legale previsto per le *associations cultuelles* ma con la particolarità di essere rette da statuti conformi a un modello-tipo, approvato dal Consiglio di Stato (1923), ove viene riconosciuto in qualche modo il ruolo prioritario del vescovo e con un oggetto limitato all’amministrazione patrimoniale, senza alcuna interferenza nell’esercizio del culto<sup>64</sup>.

Le congregazioni religiose, dopo vicende assai travagliate, possono oggi ottenere su domanda il riconoscimento legale e la “*grande capacité civile*”, che le abilita a ricevere donazioni e legati, con decreto del Primo ministro su parere conforme del *Conseil d’Etat* e la loro disciplina è dettata dalla legge sulle associazioni ordinarie (1901)<sup>65</sup>.

In sostanza a tutt’oggi l’ordinamento francese, con l’eccezione dei dipartimenti dell’Alsazia-Mosella, che per ragioni storiche hanno conservato il regime dei culti di epoca napoleonica<sup>66</sup>, non riconosce civilmente la struttura organizzativa della Chiesa articolata per enti, mentre le norme confessionali assumono un mero valore di regolamento interno dell’ente, cui il giudice può riconoscere rilevanza civile solo in quanto compatibili con i principi e le norme del diritto civile<sup>67</sup>. Le parrocchie non

---

<sup>63</sup> La caratteristica primaria di queste associazioni consiste nel fatto che il loro oggetto esclusivo è limitato per legge all’esercizio del culto (art. 19), ovvero “*subvenir aux frais, à l’entretien et à l’exercice public d’un culte*”. La loro capacità giuridica, in origine molto limitata, è stata estesa equiparandola a quella delle “*associations reconnues d’utilité publique*” (1942). Per esse è poi espressamente previsto il divieto di ricevere sovvenzioni dallo Stato, dai dipartimenti o dai comuni, non considerandosi tali le somme concesse per la riparazione degli edifici di culto a esse concessi in godimento. In argomento, cfr. É. POULAT, *Notre laïcité publique*, Berg International, Paris, 2003, p. 135 ss.; A. BOYER, *Le droit des religions en France*, Puf, Paris, 1993, p. 87 ss.

<sup>64</sup> In argomento, cfr. J.P. DURAND, *Le modus vivendi et les diocésaines (1921-1924). L’hypothèse d’un accord diplomatique en forme simplifiée*, in *L’Année Canonique*, 35 (1992), p. 199 ss.

<sup>65</sup> Sul regime delle congregazioni religiose, cfr. J. BOUSSINESQ, *La laïcité française. Mémento juridique*, Éditions du Seuil, Paris, 1994, p. 153 ss.

<sup>66</sup> Cfr. E. TAWIL, *Le droit interne des religions dans la jurisprudence du Conseil d’État*, in CONSEIL D’ÉTAT, *Rapport public 2004. Jurisprudence et avis de 2003. Un siècle de laïcité*, Études et documents du Conseil d’État, La Documentation française, Paris, 2004, p. 453 ss.

<sup>67</sup> In argomento cfr. J.P. DURAND, *L’uso del diritto canonico nei tribunali amministrativi dello Stato in Francia*, in AA. VV., *Attuali problemi di interpretazione del Codice di diritto*



sono riconosciute civilmente, mentre le associazioni diocesane corrispondono solo in parte all'ente diocesi previsto dal diritto canonico. Soccorre in parte, ma solo per le opere educative e di assistenza e per la previdenza del clero, la possibilità di ricorrere ad altre figure di persona giuridica previste dal diritto comune (associazioni e fondazioni), soggette però a un regime di tutela governativa che, nonostante alcune recenti riforme, ne limita ancora in modo consistente la capacità giuridica<sup>68</sup>.

#### 4.2.2 - Paesi di tradizione anglosassone

Il separatismo statunitense, che esercita una crescente influenza sugli altri sistemi di tradizione anglosassone, è assai diverso da quello francese. Non solo sul piano culturale, in quanto traduce un orientamento storicamente favorevole alla presenza e all'azione delle confessioni religiose, ma anche per il contesto ordinamentale in cui si cala, caratterizzato dal ruolo della giurisprudenza come fonte del diritto, secondo la tradizione del *common law*, e dalla strutturazione federale dello Stato, che implica la coesistenza di più sistemi normativi e di più livelli giurisdizionali, statali e federale<sup>69</sup>.

Negli Stati Uniti, pur in assenza di concordati o di altre forme di riconoscimento ufficiale di confessioni religiose, preclusi dalla Costituzione federale<sup>70</sup>, il riconoscimento civile degli enti della Chiesa cattolica, come

---

*canonico*, Atti del Simposio Internazionale in occasione del I° Centenario della Facoltà di Diritto canonico della P.U.S.T., a cura di B. Esposito, Roma, 1997, p. 161 ss.

<sup>68</sup> La "*grande capacité juridique*", che implica la capacità di ricevere legati e donazioni, è concessa solo agli enti *reconnues d'utilité publique*, ovvero svolgenti attività di interesse generale (di ordine filantropico, sociale, educativo o culturale) ma a condizione che non presentino un "*caractère purement religieux*", come le associazioni di culto o diocesane, per le quali la giurisprudenza costante del Consiglio di Stato esclude questa possibilità (cfr. B. Jeuffroy, F. Tricard (dir.), *Liberté religieuse et régime des cultes en droit français. Textes, pratique administrative, jurisprudence*, Les Éditions du Cerf, Paris, 1996, p. 334). In questo caso anche l'accettazione delle liberalità deve essere specificamente autorizzata dal governo (art. 910 Code civil). In argomento cfr. **B. BASDEVANT-GAUDEMET, F. MESSNER**, *Les établissements de santé et les institutions d'assistance confessionnels en France*, in *Revue de droit canonique*, 52/1, 2002, p. 187 ss.

<sup>69</sup> Sul separatismo statunitense e sulla sua evoluzione storica nella dottrina e nella giurisprudenza, cfr. **P. HAMBURGER**, *Separation of Church and State*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2002; **D.J. MORRISSEY**, *The Separation of Church and State: an American-catholic perspective*, in *The Catholic University Law Review*, 1997 (47), pp. 1-49. Nella dottrina italiana, cfr. **G. D'ANGELO**, *Libertà religiosa e diritto giurisprudenziale. L'esperienza statunitense*, Giappichelli, Torino, 2015; **F. ONIDA**, *Separatismo e libertà religiosa negli Stati Uniti. Dagli anni sessanta agli anni ottanta*, Giuffrè, Milano, 1984; **ID.**, *Uguaglianza e libertà religiosa nel separatismo statunitense*, Giuffrè, Milano, 1970.

<sup>70</sup> Nelle colonie americane lo sviluppo di un sistema di relazioni tra lo Stato e le chiese



pure delle altre confessioni religiose, salvo che in due Stati (Virginia e West Virginia)<sup>71</sup> non incontra oggi alcun ostacolo, e anzi gode di un trattamento di favore accompagnato da consistenti agevolazioni fiscali a livello federale<sup>72</sup>, previste anche per le loro attività svolte in numerosi settori di rilevanza sociale (assistenza, ospedali, università, scuole, etc.) anche attraverso autonome strutture<sup>73</sup>.

---

iniziò in Virginia nel 1609 con l'istituzione della Chiesa anglicana (più tardi la Chiesa episcopaliana) e si diffuse poi in altre colonie. Un movimento contrario a questo riconoscimento legale ebbe inizio nel 1784 guidato da Thomas Jefferson e James Madison, in coincidenza con la presentazione al Parlamento ("General Assembly") della Virginia di una proposta di legge denominata *General Assessment Bill*, che prevedeva l'incremento dei fondi per finanziare i "maestri di religione cristiana" attraverso un aumento del prelievo fiscale. Contro questa iniziativa Madison redasse un opuscolo rimasto famoso ("A Memorial and Remonstrance Against Religious Assessments") e nel 1785 l'Assemblea legislativa respinse l'*Assessment Bill* approvando la proposta di legge di Jefferson sulla libertà religiosa ("Bill for Establishing Religious Freedom"), tuttora in vigore in Virginia (VA. CODE ANN. § 57-1) e che aprì poi la strada al I Emendamento (articolo) del *Bill of Rights* varato nel 1791 a integrazione della Costituzione federale del 1787. In argomento cfr. F. Church (ed.), *The Separation of Church and State. Writings on a Fundamental Freedom by America's Founders*, Beacon Press, Boston, 2004, p. 56 ss.

<sup>71</sup> Le costituzioni di questi due Stati proibiscono esplicitamente il riconoscimento specifico di ogni chiesa o denominazione religiosa ("The General Assembly shall not grant a charter of incorporation to any church or religious denomination, but may secure title to church property to an extent to be limited by law", VA. CONST. art. 4, § 14, para. 20; "No charter of incorporation shall be granted to any church or religious denomination. Provisions made be made by general laws for securing the title to church property, and for the sale and transfer thereof, so that it shall be held, used, or transferred for the purposes of such church, or religious denomination", W. VA. CONST. § 47). La Costituzione del South Carolina vieta invece espressamente leggi speciali, ma non leggi generali per il riconoscimento di istituzioni religiose come pure di una varietà di altre *charitable* e *not-for-profit corporations* e *business corporations* (S. C. CODE ANN., § 33-31-10). Le ragioni di questa anomala legislazione sono dovute alla forte tradizione storica della Virginia, che risale all'epoca della Rivoluzione e alle teorie separatiste di Thomas Jefferson e James Madison (i "Virginians"), mentre alcuni vi scorgono anche un riflesso delle antiche leggi inglesi sulla manomorta ecclesiastica. Questo divieto costituzionale mirava a prevenire la formazione di situazioni di privilegio a vantaggio di alcune chiese - destinatarie di *special corporate charters* - rispetto ad altre, più che a impedire ogni riconoscimento di organizzazioni religiose. In ogni caso oggi il *Virginia Nonstock Corporation Act* consente il riconoscimento (*incorporation*) di una organizzazione "for any lawful purpose", menzionando tra i fini ammessi anche quello religioso. Numerose organizzazioni con fini religiosi, che non sono per sé chiese o confessioni religiose, sono oggi riconosciute legalmente in base a queste previsioni (cfr. P. GERSTERNBLITH, *Associational Structures of Religious Organizations*, in *Brigham Young University Law Review*, 1995, p. 462 ss.).

<sup>72</sup> Cfr. INTERNAL REVENUE SERVICE, 501 (c) (3) *Tax Guide for Churches and Religious Organizations. Benefits and responsibilities under the federal tax law* (in <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p1828.pdf>).

<sup>73</sup> Per approfondimenti, cfr. W.W. BASSETT, *Religious Organizations and the Law*, vol. I, 22



Di regola la figura soggettiva più frequentemente utilizzata dalle chiese è quella della *non-for-profit corporation*, modellata sulla disciplina delle *business corporations*, che garantisce i suoi membri e promotori rendendoli esenti da responsabilità personale per le attività della corporation (*limiting liability*), in quanto normalmente considerata, dal punto di vista giuridico, come una entità separata<sup>74</sup>.

Le persone giuridiche canoniche pubbliche non godono formalmente negli Stati Uniti di uno speciale trattamento normativo derivante da un riconoscimento *ex lege* o *ex decreto* della loro struttura canonica, ma operano per lo più attraverso la creazione di due tipi di *non-profit corporations*. Il primo tipo, denominato "*Church corporation*", corrisponde alla struttura canonica dell'ente ecclesiastico, per lo più della diocesi, come risultante dai suoi documenti costitutivi (*articles of incorporation* e *by-laws*), e il suo fine primario è di tipo essenzialmente religioso. In forza della *Establishment clause*, questo tipo di *corporation* è sottratto agli schemi organizzativi previsti nelle leggi statali e federali (*state statutes*), pertanto gode di ampia libertà nel conformare la propria disciplina e struttura interna alle norme canoniche, è fiscalmente esente ma è escluso da ogni forma di finanziamento pubblico. La sua funzione pratica è quella di amministrarne il patrimonio, costituito esclusivamente o prevalentemente da donazioni dei fedeli, per il perseguimento del suo fine religioso. Le sue attività o servizi si rivolgono quindi essenzialmente ai membri della comunità religiosa<sup>75</sup>.

Il secondo tipo, denominato "*Church-related corporation*", viene invece costituito per realizzare le opere e attività apostoliche promosse dalla persona giuridica canonica pubblica (normalmente diocesi e istituti religiosi). Canonicamente essa ha una specifica funzione - dirigere un'opera di misericordia - di regola rivolta a una comunità più ampia rispetto a quella dei fedeli e gode pertanto di finanziamenti pubblici e privati e di un regime fiscale di favore per l'erogazione dei servizi resi. È soggetta, per quanto riguarda la sua organizzazione interna, alle leggi statali e federali, ma ne può essere formalmente riconosciuto il legame con l'autorità ecclesiastica in base a quanto risultante dai suoi documenti costitutivi. Infatti gli *state*

---

West Group, Eagan, MN, 2003, specialmente Chapter 3 (§ 3: 1 ss.). Nella dottrina italiana, cfr. A. MADERA, *Gli ospedali cattolici. I modelli statunitensi e l'esperienza giuridica italiana: profili comparatistici*, t. I, *Gli ospedali cattolici negli U.S.A.*, cit., p. 139 ss.

<sup>74</sup> A seconda delle differenti leggi statali (*state statutes*) e anche delle scelte operate dai loro amministratori o fondatori, le organizzazioni religiose negli Stati Uniti possono assumere differenti forme legali, tra cui il *Charitable trust*, la *unincorporated association*, la *corporation sole*, varie forme di *religious corporations* e di *not-for-profit corporations*, che sono le figure più diffuse. In argomento cfr. P. GERSTERNBLITH, *Associational Structures of Religious Organizations*, cit., p. 439 ss.

<sup>75</sup> Cfr. W.W. BASSETT, *Religious Organizations and the Law*, cit., § 3: 6.



*statutes* ammettono pacificamente la possibilità che nei *civil documents* di una *not-for-profit corporation* siano introdotte a carico degli amministratori, nell'ambito dei loro "*fiduciary duties*", una serie di regole per l'assunzione di determinate decisioni, come possono essere quelle che il *Codex* pone a carico degli amministratori di persone giuridiche canoniche pubbliche. In questo modo, pertanto, le norme confessionali possono assumere rilevanza civile non solo *de facto* ma anche *de jure* nell'amministrazione delle *religious organizations*<sup>76</sup>.

Questo sistema, reso possibile dal ruolo dominante della giurisprudenza e da una concezione più elastica della personalità giuridica, riconosce quindi ampia libertà alle confessioni religiose, consentendo a esse di organizzarsi avvalendosi di svariati schemi giuridici, a loro volta plasmabili sulla base delle loro esigenze strutturali.

In questo contesto i problemi per le organizzazioni religiose possono derivare dal regime di responsabilità cui sono soggette le attività delle *corporations* da esse fondate, cui vengono applicati gli stessi principi generali in materia di responsabilità patrimoniale che valgono per le altre persone giuridiche<sup>77</sup>. Con il rischio - per gli enti appartenenti a una confessione gerarchicamente strutturata - che la loro principale caratteristica, ovvero il legame organico e la dipendenza dall'autorità ecclesiastica, possa tradursi per quest'ultima, attraverso l'applicazione delle teorie giurisprudenziali del "*piercing the corporate veil*" e dell'*agency*, in un'illimitata responsabilità per gli atti e comportamenti dei primi ("*ascending liability*")<sup>78</sup>.

#### 4.2.3 - Modelli a confronto

In sostanza negli ordinamenti di tradizione europea, caratterizzati dal primato della legge e da una concezione astratta della persona giuridica, il carattere della c.d. *ecclesiasticità*, ovvero il peculiare collegamento organico tra gli enti di una medesima confessione religiosa, si è dovuto necessariamente tradurre in una disciplina speciale, che, in deroga al carattere rigido e autoreferenziale del modello legislativo di persona

---

<sup>76</sup> W.W. BASSETT, *Religious Organizations and the Law*, cit., § 3: 11.

<sup>77</sup> Per un quadro di sintesi delle principali problematiche della gestione degli enti della Chiesa nel sistema statunitense alla luce della giurisprudenza, cfr. M.E. CHOPKO, *Control of and Administration for Separately-Incorporated Works of the Diocesan Church: A Constitutional Statutory and Judicial Evaluation of the Experiences of U.S. Dioceses*, in AA. VV., *Public Ecclesiastical Juridic Persons*, cit., p. 65 ss.;

<sup>78</sup> Per approfondimenti cfr. J. FLOWERS CONTI, *Liability Issues for Related Church Entities*, in AA. VV., *Public Ecclesiastical Juridic Persons*, cit., p. 97 ss.





giuridica comunemente adottato, riconosce *ex lege* la loro peculiare struttura e la rilevanza civile dei controlli confessionali sulla loro amministrazione interna.

Negli ordinamenti di tradizione anglosassone, invece, caratterizzati da un diritto di formazione giurisprudenziale e da una visione più pragmatica degli istituti giuridici, il carattere della ecclesiasticità rileva innanzitutto come uno degli elementi che può concorrere a individuare la complessiva natura giuridica e le modalità di funzionamento di una *religious organization*, come risultanti dai suoi documenti costitutivi (*certificate of incorporation* e *by-laws*).

Sotto questo profilo essa non rappresenta un dato problematico né sul piano teorico, in quanto la disciplina di ciascuna struttura legale è molto elastica, né sul piano legislativo, in quanto vige un'ampia libertà per i gruppi religiosi di assumere, tra le varie strutture legali previste nelle legislazioni dei singoli Stati, quella più consone alla propria struttura originaria e più vantaggiosa dal punto di vista legale e fiscale.

Per contro occorre rilevare che la ecclesiasticità, qualora tradotta nei "governing documents" (*articles of incorporation* e *by-laws*) di una organizzazione religiosa con la previsione di penetranti poteri di guida e controllo riconosciuti a un soggetto esterno (es.: vescovo o diocesi, *diocesan corporation*), può essere percepita dai giudici come indice di una forte posizione dominante ("dominance") di quest'ultimo - persona fisica o persona giuridica - nei confronti della prima, che lo espone a una responsabilità, personale o societaria, per i debiti o i danni prodotti dalla sua controllata<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> L'elemento della ecclesiasticità può essere pertanto assimilata, nel contesto della *common law* statunitense, a una sorta di *dominance*, categoria generale che opera sia nel mondo degli affari attraverso il controllo della proprietà azionaria, sia nell'universo delle organizzazioni non lucrative attraverso il potere di controllo sul consiglio di amministrazione di un ente, che può manifestarsi nel potere di nomina degli amministratori ovvero nel collegamento tra gli organi di vertice di più enti e tra le rispettive proprietà azionarie. Vero è però che l'applicazione di queste teorie da parte dei giudici avviene in circostanze particolari, laddove si evidenzia un rapporto particolarmente stretto di direzione effettiva di una *corporation* da parte di un'altra o comunque di un soggetto esterno (c.d. "*parent/subsidiary relationship*", cfr. **J. FLOWERS CONTI**, *Liability issues for Related Church Entities*, cit., p. 144). Nell'ambito delle *business corporations*, i poteri esercitabili attraverso la titolarità della proprietà azionaria, per esempio, non sono considerati sufficienti a integrare gli estremi di queste forme di responsabilità, in quanto la limitazione di responsabilità è considerata un tipico elemento dell'assunzione della personalità giuridica (*incorporation*). Così pure la previsione di un potere di controllo circa la designazione dei componenti del consiglio di amministrazione di una *not-for-profit corporation*, o l'inserimento nel suo *by-laws* (statuto) di una serie di regole poste a carico degli amministratori e corrispondenti agli obblighi canonici previsti a carico degli



## II. PARTE RICOSTRUTTIVA

### 5 - Elementi di novità nel regime degli enti nel diritto secolare

Premessi questi brevi cenni di carattere comparativo al regime degli enti della Chiesa negli ordinamenti secolari, mi sembra utile segnalare alcune linee di tendenza emergenti nell'evoluzione degli ordinamenti secolari contemporanei e in grado di incidere, più o meno direttamente, sulla condizione giuridica di tali enti.

#### 5.1 - Pluralismo, libertà religiosa e laicità dello Stato

È stato di recente osservato che “la confluenza di due sviluppi moderni, l'ampia diffusione del pluralismo come dato di fatto e della libertà religiosa come norma politica, è ormai diventata un fenomeno globale”<sup>80</sup>. Sia pure in forme diverse, dovute a vicende storiche e culturali differenti, si tratta di due costanti che oggi ritroviamo quasi ovunque. Su questa situazione ha inciso fortemente negli ultimi anni la globalizzazione, che ha reso quasi ovunque il pluralismo religioso un dato reale, non più meramente immaginato o teorizzato. Questo è un punto fondamentale che ha evidenti ricadute sul regime degli enti ecclesiastici negli ordinamenti secolari. Da un lato il riconoscimento del diritto di libertà religiosa tende ad assecondare la pretesa di tali enti a essere riconosciuti civilmente con le caratteristiche loro proprie e originarie, senza più interferenze da parte dello Stato nella loro struttura e funzionamento interno<sup>81</sup>; dall'altro lato la laicità o aconfessionalità dello Stato, in cui si traduce sul piano istituzionale il

---

amministratori di beni ecclesiastici, non rappresenterebbero ancora un superamento di questo limite.

<sup>80</sup> P.L. BERGER, *I molti altari della modernità. Le religioni al tempo del pluralismo*, EMI, Bologna, 2017, p. 111.

<sup>81</sup> In questo senso è orientata anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), secondo la quale “since religious communities traditionally exist in the form of organised structures, Article 9 must be interpreted in the light of Article 11 of the Convention, which safeguards associative life against unjustified State interference. Indeed, the autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is, thus, an issue at the very heart of the protection which Article 9 affords” (CEDU, I Section, *Case of Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria*. Application n. 40825/98, Judgement 31 July 2008, § 61). Per approfondimenti, cfr. J.-P. SCHOUPE, *La dimension institutionnelle de la liberté de religion dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Editions A. Pedone, Paris, 2015, p. 277 ss.



riconoscimento della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale, implica il graduale superamento di regimi privilegiati o speciali per le loro attività extraecclesiastiche, oggi sempre più soggette al diritto comune esteso a tutti gli enti non lucrativi operanti nella società civile.

## 5.2 - Gruppi religiosi e appartenenza confessionale

Il riconoscimento dei diritti fondamentali dell'uomo, tra cui quello di libertà religiosa, e la valorizzazione del pluralismo sociale hanno indotto un profondo ripensamento del ruolo della persona umana all'interno delle formazioni sociali, comprese quelle di carattere religioso. In questa prospettiva ha assunto crescente rilievo negli ordinamenti secolari il concetto di *appartenenza confessionale*, che designa la posizione della persona all'interno della comunità religiosa alla quale volontariamente aderisce, da cui deriva che il riconoscimento di una confessione "sembra implicare di necessità la rilevanza di situazioni soggettive connesse all'appartenenza all'autonomo ordinamento confessionale"<sup>82</sup>. Negli ordinamenti di democrazia pluralista tale appartenenza, per assumere rilevanza giuridica, deve sempre avere un fondamento volontaristico, essere cioè espressione di una scelta di libertà (religiosa) derivante da un atto di autodeterminazione della persona<sup>83</sup>. Ma quando ricorre tale presupposto, la rilevanza accordata dall'ordinamento statale alle norme confessionali che strutturano l'organizzazione interna e le regole di funzionamento del gruppo religioso si presenta non come mera espressione della libertà associativa dei suoi membri, o della potestà statutaria dell'ente, ma come un aspetto della tutela costituzionalmente rilevante della libertà religiosa del cittadino-credente<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> C. MIRABELLI, *L'appartenenza confessionale. Contributo allo studio delle persone fisiche nel diritto ecclesiastico italiano*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 148

<sup>83</sup> C. MIRABELLI, *L'appartenenza confessionale*, cit., p. 154: "La libertà di mantenere o di mutare convinzione religiosa, e quindi l'appartenenza confessionale, che costituisce uno dei contenuti tipici della fondamentale libertà religiosa, implica, di necessità, che per l'ordinamento statale la situazione soggettiva di appartenenza debba sempre avere un fondamento volontaristico, derivante da un atto di autodeterminazione della persona, che tuttavia non può essere vincolata in tale materia da una scelta precedente, dovendosi sempre far riferimento alla sua volontà attuale. L'appartenenza ad una confessione religiosa viene così ad essere determinata dal concorso di due elementi: a) l'esserne membro secondo il diritto dell'ordinamento confessionale; b) la volontà effettiva e continua della persona che aderisce ad essa".

<sup>84</sup> Per approfondimenti negli ordinamenti di alcuni Stati europei, cfr. European Consortium for Church-State Research (ed.), *Citizens and believers in the Countries of the European Union. A double membership to the test of secularization and globalization*, Proceedings of the Meeting (Università per Stranieri, Reggio Calabria - November, 12-15, 1998), Giuffrè,



In sostanza gli enti religiosi, tra cui quelli a base personale, sono visti oggi negli ordinamenti secolari non più soltanto come centri di imputazione giuridica (concezione patrimonialista) e/o strumenti per il perseguimento di determinate finalità religiose e/o sociali (concezione funzionalista) ma come luoghi privilegiati per lo sviluppo della persona umana e per l'esercizio dei suoi diritti fondamentali (concezione personalista). L'autonomia organizzativa che viene loro riconosciuta, nel rispetto dei limiti previsti da ogni ordinamento, assume di regola rilevanza costituzionale, in quanto viene percepita come strettamente connessa all'esercizio del diritto fondamentale di libertà religiosa e alla tutela del principio pluralista<sup>85</sup>.

### 5.3 - Crisi del sistema delle fonti

La modernità giuridica si è affermata attraverso un percorso storico segnato, sul piano delle fonti del diritto, da una progressiva *reductio ad unum*: dalla pluralità delle fonti propria dell'età del diritto comune si è passati a una loro crescente concentrazione nella persona del Sovrano e poi nella sostanziale identificazione del diritto con il legislatore statale<sup>86</sup>. Questo complesso itinerario storico è culminato prima nelle codificazioni ottocentesche, nelle quali si espresse la pretesa del legislatore borghese di ridurre tutto il reale - la società civile - nello Stato e nelle sue categorie dogmatiche (Stato monoclasse), e poi nel processo di costituzionalizzazione delle democrazie del secondo Novecento, che ha teso a ricondurre la sempre più complessa e articolata realtà sociale, ormai sfuggita alle ristrette categorie della codificazione, ad alcuni fondamentali valori unitariamente condivisi che hanno ispirato le carte dei diritti negli ordinamenti contemporanei (Stato sociale pluriclasse).

Oggi anche questa fase sembra essere avviata a esaurimento, come dimostrano sia la crisi del sistema costituzionale dei diritti, che tende a

---

Milano, 1999.

<sup>85</sup> Per la giurisprudenza europea, cfr. CEDU, *Case of Svyato-Mykhaylivska Parafiya v. Ukraine*. Application n. 77703/01, Judgement 14 June 2007, secondo la quale, come regola generale, uno Stato membro della Convenzione non dovrebbe porre "any restrictions on or prevent a religious organisation from determining at its own discretion the manner in which it would decide whether to admit new members, the criteria for membership and the procedure for electing its governing bodies. For the purposes of Article 9 of the Convention, read in the light of Article 11, these were private-law decisions, which should not be susceptible to interference by State bodies, unless they interfere with the rights of others or the restrictions specified in Articles 9 § 2 and 11 § 2 of the Convention" (§ 146).

<sup>86</sup> In argomento, cfr. P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, cit., p. 65 ss.



frantumarsi nella proliferazione di “nuovi diritti” adespoti<sup>87</sup>, sia quella contestuale delle fonti del diritto, che appare sempre più evidente nella crescente difficoltà o impossibilità delle fonti ordinate a sistema di fornire soluzioni utili alle istanze emergenti dalla frenetica evoluzione culturale sociale ed economica, nella crescente e pervasiva incidenza delle fonti esterne - di carattere internazionale e/o sovranazionale - sul singolo ordinamento statale, nella rinascita del c.d. *ius mercatorum*<sup>88</sup>, che si rende sempre più autonomo e indipendente dalle legislazioni dei singoli Stati, e nel ruolo centrale assunto dalla pubblica amministrazione e dalla giurisprudenza anche negli ordinamenti di tradizione codificatoria<sup>89</sup>.

#### 5.4 - Evoluzione del concetto di persona giuridica

In questo contesto, segnato non più solo dalla decodificazione e dal declino della legislazione speciale<sup>90</sup>, ma dal progressivo indebolimento della stessa funzione sistemica e ordinante del diritto statale<sup>91</sup>, anche il regime

---

<sup>87</sup> Sul passaggio dal catalogo costituzionale dei diritti, inseriti in un sistema unitario di principi e limiti, all'affermazione di “nuovi diritti” privi di un sicuro fondamento costituzionale, accentuata da una lettura “per valori” della Costituzione, e sul rischio implicito di frantumazione e di radicalizzazione del sistema dei diritti soggettivi, da ultimo cfr. **A. BARBERA**, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 143 ss.

<sup>88</sup> In argomento cfr. **F. GALGANO**, *Lex mercatoria. Storia del diritto commerciale*, il Mulino, Bologna, 1993, p. 219 ss., per il quale con l'espressione *lex mercatoria* o *ius mercatorum*, di origine colta, si vuole alludere alla “rinascita, in epoca moderna, di un diritto altrettanto universale quanto fu universale il diritto dei mercanti medioevali. [...] Del pari, per nuova *lex mercatoria* oggi si intende un diritto creato dal ceto imprenditoriale, senza la mediazione del potere legislativo degli Stati, e formato da regole destinate a disciplinare in modo uniforme, al di là delle unità politiche degli Stati, i rapporti commerciali che si instaurano entro l'unità economica dei mercati”.

<sup>89</sup> Sulla crisi del sistema delle fonti del diritto, di cui è principale sintomo la perdita centralità della legge, cfr. **P. GROSSI**, *Introduzione al Novecento giuridico*, Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 75 ss.

<sup>90</sup> In argomento, cfr. **N. IRTI**, *L'età della decodificazione*, Giuffrè, Milano, 1999.

<sup>91</sup> Sul significato, non necessariamente negativo ma fecondo, della odierna crisi del diritto, ha scritto pagine stimolanti **P. GROSSI**, *Ritorno al diritto*, Laterza, Roma-Bari 2015, p. IX-X, per il quale questa crisi, che è innanzitutto crisi delle fonti del diritto, ha “il significato, alto e positivo di una rimozione di credenze mitologiche, troppo riduttive per un diritto che il costituzionalismo novecentesco, l'ordinamento giuridico europeo in costruzione e la globalizzazione giuridica esigevano ben al di fuori del ristretto cono d'ombra dello Stato e della legge. Recuperando il nesso simbiotico con la società che la modernità aveva puntigliosamente reseccato, in coerenza con le richieste di un tempo percorso da una rapida transizione e basilamente nuovo rispetto allo statico tempo ottocentesco, la strada da imboccare era (ed è) una sola: riscoprire [...] la complessità del diritto: un ordine giuridico complesso, dove la fonte autoritaria della legge è solo uno dei



giuridico e lo stesso concetto formale di persona giuridica, elaborato in termini dogmatici come solo centro di imputazione di rapporti giuridici distinto dalle persone fisiche, è destinato a frantumarsi e a perdere sempre più di rilievo<sup>92</sup>. Per effetto delle teorie del superamento dello “schermo” della persona giuridica, essa “cessa di apparire quale realtà del mondo giuridico - quale entità che occupi, in esso, la medesima posizione dell’uomo - per ripresentarsi come uno strumento del linguaggio giuridico, utile per riassumere - insostituibile, anzi, in questa sua funzione semantica - una complessa disciplina normativa di rapporti intercorrenti tra persone fisiche”<sup>93</sup>.

La circolazione dei modelli di soggettività giuridica, veicolati dalla globalizzazione e dagli scambi commerciali attraverso la rete, senza più alcuna frontiera fisica e giuridica, rende addirittura obsoleta la stessa categoria della personalità giuridica, di creazione statutale, il cui livello di astrazione - che richiedeva pur sempre un minimo di concretezza nel requisito patrimoniale - appare oggi largamente superato dalle regole minime richieste dalla finanza internazionale e dal commercio elettronico di beni e capitali finanziari<sup>94</sup>.

Per effetto di questa evoluzione concettuale, la persona giuridica non è più considerata la sola ed esclusiva modalità per la costituzione di un centro di imputazione giuridica diverso dalle persone fisiche, in quanto anche a soggetti non personificati viene oggi riconosciuta una capacità per molti versi analoga a quella delle persone giuridiche. In secondo luogo si è passati, in molti ordinamenti, da un sistema concessorio della personalità

---

molti canali di produzione giuridica”.

<sup>92</sup> Si è parlato espressamente, soprattutto nella dottrina civilistica dei paesi di tradizione codificatoria, di “superamento” o “dissolvimento” della persona giuridica per indicare le strategie seguite per reprimere i noti abusi cui essa può dar vita, soprattutto attraverso il beneficio della responsabilità limitata e la regola per cui “*societas delinquere non potest*”. A tal fine si è ricorso paradossalmente a un’altra  *fictio iuris* (“si finge, per reprimere singole situazioni giuridiche inique, che i diritti o gli obblighi della persona giuridica siano diritti e obblighi delle persone fisiche dei membri”) per neutralizzare gli effetti della prima (finzione), in cui consiste la stessa persona giuridica ( *persona ficta*). In argomento cfr. **F. GALGANO**,  *Il diritto privato fra codice e Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1979, p. 93 ss., che aggiunge: «il passo ulteriore, cui oggi prelude la finzionistica dottrina del “superamento”, è l’affermazione che in linea di principio, e non per finzione, i diritti e i doveri della persona giuridica sono diritti e doveri dei membri. Entrate sulla scena del diritto nella veste della  *fictio iuris*, le persone giuridiche si accingono ad uscirne, mercé la dottrina del “superamento”, con le medesime modalità concettuali».

<sup>93</sup> **F. GALGANO**,  *Il diritto privato*, cit., p. 98.

<sup>94</sup> Sugli effetti della globalizzazione - intesa essenzialmente come globalizzazione dei mercati - sul diritto e sugli attori del diritto divenuto globale, cfr. **M.R. FERRARESE**,  *Le istituzioni della globalizzazione*, cit., p. 101 ss.



giuridica, intesa come creazione sovrana dello Stato, a uno di tipo legale, frutto della mera iscrizione dell'ente su un pubblico registro previo accertamento di alcuni requisiti di carattere formale, in modo simile a quanto avviene per le società commerciali (omologazione). A questa semplificazione della procedura di riconoscimento si è spesso accompagnata anche la progressiva rimozione dei limiti storicamente apposti alla capacità delle persone giuridiche non commerciali, associazioni, fondazioni ed enti ecclesiastici, come l'abrogazione dell'autorizzazione agli acquisti, che per lungo tempo ne aveva congelato patrimonio e sfera di attività<sup>95</sup>.

### 5.5 - Crisi della distinzione tra enti pubblici ed enti privati

Uno dei postulati della modernità giuridica è stata la rigida bipartizione della realtà sociale tra Stato e mercato, che si rifletteva sul piano soggettivo nella distinzione, introdotta dalle codificazioni dell'Otto e del Novecento, tra enti pubblici, espressione della sovranità e dei superiori fini e interessi generali dello Stato, ed enti privati, le società commerciali, operanti nel mercato e soggetti a un regime protetto e privilegiato<sup>96</sup>. Altri soggetti - associazioni, fondazioni e gli stessi enti ecclesiastici -, e più in generale le formazioni sociali (famiglia, partiti politici e sindacati, confessioni religiose, enti territoriali, etc.), in quanto ritenute pericolosi diaframmi tra lo Stato e

---

<sup>95</sup> Per un approfondimento di questi temi nella dottrina civilistica italiana, cfr. AA. VV., *Associazioni e fondazioni. Dal codice civile alle riforme annunciate*, Atti del Convegno di studi in onore di Pietro Rescigno, Gardone Riviera, 23-24 giugno 2000, Giuffrè, Milano, 2001.

<sup>96</sup> Cfr. F. GALGANO, *Il diritto privato*, cit., pp. 100-101, ove si osserva acutamente che negli ordinamenti secolari "il concetto di persona giuridica è ideato per assolvere una importante funzione ideologica; ed è ideato proprio nell'epoca in cui si fa più pressante l'aspirazione della classe imprenditoriale alla limitazione della responsabilità. Grazie al concetto di persona giuridica, la responsabilità limitata dell'azionista può non essere più considerata, come era considerata un tempo, un beneficio in senso proprio, ossia un privilegio: non è più una eccezione al principio generale della illimitata responsabilità patrimoniale (art. 2740). Si trasforma, essa stessa, in applicazione del principio generale [...]. Il concetto di persona giuridica assolve qui la funzione, ideologica, di occultare l'esistenza, a favore della classe imprenditoriale, di una condizione giuridica di privilegio, quale è il beneficio della responsabilità limitata". Analoga è la funzione assolta da tale concetto nel campo del diritto pubblico, ove "l'idea dello Stato-persona diventa così un importante strumento di potere: la classe dominante si pone nella condizione concettuale di poter chiedere tutto, giacché essa non chiede nulla per sé. Si creano le premesse ideologiche di quella che è stata definita una nuova forma di 'assolutismo illimitato': infatti, la personificazione di un ente astratto sovrano porta a non potergli più rifiutare nessun potere, nessuna autorità".



l'individuo, potevano ottenere il riconoscimento della personalità giuridica solo in quanto rispondenti a interessi ritenuti meritevoli di tutela da parte del governo ed erano sottoposti a un regime giuridico di stretta vigilanza pubblicistica. Questo sistema, frutto di una rigida semplificazione ideologica operata dal legislatore liberale, appare oggi superato<sup>97</sup>.

Nello Stato di democrazia pluralista, fondato sul primato della persona umana e sulla tutela dei suoi diritti, fondamentali interessi pubblici costituzionalmente tutelati fanno capo direttamente a libere formazioni sociali operanti nell'ordinamento come soggetti privati, talora nemmeno personificati<sup>98</sup>, mentre lo Stato e altri enti pubblici, moltiplicatisi nel corso del tempo per rispondere a svariati interessi e bisogni sociali, operano spesso attraverso modalità operative, schemi negoziali e talora anche figure soggettive propri del diritto privato<sup>99</sup>.

In sostanza le categorie di pubblico e privato, soprattutto se riferite alla materia degli enti e degli interessi che essi perseguono, hanno perso il significato dogmatico (e ideologico) loro originariamente attribuito, rivelandosi oggi come meri indici di regimi giuridici differenziati sulla base di scelte legislative nelle quali si riflettono le esigenze dell'economia, quelle delle amministrazioni pubbliche e la tutela/controllo del complesso pluralismo sociale e degli enti che lo esprimono<sup>100</sup>.

---

<sup>97</sup> In argomento cfr. **P. GROSSI**, *Le comunità intermedie tra moderno e post-moderno*, Marietti, Genova 2015, p. 41 ss.

<sup>98</sup> Sulla sfera del pubblico nello Stato costituzionale contemporaneo, cfr. **P. HÄBERLE**, *Lo Stato costituzionale*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2005, p. 20 ss. Sul fondamentale passaggio tra lo Stato di diritto liberale e lo Stato sociale di democrazia pluralista, cfr. **A. BALDASSARRE**, *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, IX, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1989, p. 6 ss.

<sup>99</sup> Per una sintesi dell'evoluzione normativa e concettuale della categoria degli enti pubblici negli ordinamenti contemporanei, cfr. **M.S. GIANNINI**, *Diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1970, p. 173 ss., che al termine della sua analisi arrivava, già all'inizio degli anni '70 del secolo scorso, alla seguente constatazione: "la nozione di ente pubblico è di stretto diritto positivo. Gli enti pubblici non sono affatto enti necessari in un ordinamento generale, ed è pensabile uno di tali ordinamenti che conosca solo enti di una categoria, senza ulteriori aggettivi: questo ordinamento ignorerebbe differenze tra ente pubblico ed ente privato, e non succedrebbe in concreto nulla di terribilmente preoccupante".

<sup>100</sup> Con riferimento all'ordinamento italiano, una volta abbandonato quello teleologico come suo elemento caratterizzante e peculiare "il momento di individuazione della categoria degli enti pubblici va perciò cercato in elementi estrinseci e formali: e precisamente proprio nel regime giuridico e nell'inserimento istituzionale degli enti stessi nell'organizzazione amministrativa pubblica. Tale inserimento ha carattere multiforme. Onde si parla di atipicità degli enti pubblici e della loro capacità giuridica", **A.M. SANDULLI**, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, 15<sup>a</sup> ed., Jovene, Napoli 1989, p. 194.





## 5.6 - Sviluppo del Terzo settore

Un sesto fattore evolutivo, manifestatosi già da tempo, è la crisi finanziaria dello Stato sociale, determinata dalla crescente insostenibilità dei costi dei servizi sociali sui bilanci pubblici. Tutto ciò ha avuto importanti ricadute sulla materia degli enti negli ordinamenti secolari di tradizione codificatoria, determinando la crescente valorizzazione, e talora l'istituzione *ex novo*, di figure soggettive, gli enti non lucrativi, destinatari di un regime civilistico e fiscale più favorevole, entro cui possono collocarsi oggi anche gli enti confessionali relativamente alle attività di utilità sociale da essi svolte<sup>101</sup>. Ciò sta determinando in molti paesi, in particolare quelli di tradizione cattolica, la progressiva uscita di questi enti 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<sup>102</sup>.

È questa 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<sup>103</sup>, ammesso a operare nel mercato come qualsiasi altro

---

<sup>101</sup> Per approfondimenti cfr. **M. STALTERI**, *Enti non profit e tutela della fiducia. Esperienza inglese e prospettive della riforma italiana*, Presentazione di G. Ponzanelli, Giappichelli, Torino, 2013; **G. PONZANELLI**, *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, 2<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2000.

<sup>102</sup> Per una interessante e puntuale comparazione in materia di alcuni ordinamenti europei, cfr. 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. Sulla più recente esperienza italiana, cfr. **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.

<sup>103</sup> 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 vero che nel pensiero del giudice comunitario anche un organismo di volontariato operante in assenza di finalità di lucro può esercitare un'attività economica e costituisce un'impresa ai sensi delle disposizioni del Trattato, non vi può essere dubbio che tale principio trovi applicazione anche in relazione alla figura dell'ente ecclesiastico" (**M. MERLINI**,



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>104</sup>.

### 5.7 - Effetti ulteriori della globalizzazione

Un ultimo fattore che va segnalato è il processo di globalizzazione, i cui effetti sono stati in parte anticipati in Europa da quello di integrazione comunitaria, che ha determinato un progressivo indebolimento del ruolo e dei poteri dello Stato nazionale a vantaggio degli organismi dell'Unione. Da cui il superamento di un modello di economia ristretta, circoscritta al territorio nazionale e soggetta anche a misure protezionistiche, verso un sistema economico di tipo espansivo con il progressivo abbattimento, da parte dei legislatori nazionali, di tutta una serie di barriere poste alla sfera di attività dei soggetti economici e sociali. A ciò deve aggiungersi che da tempo la principale forma di ricchezza non è più la proprietà immobiliare ma quella mobiliare (titoli), fluttuante nel tempo e nello spazio e la cui titolarità si trova spesso fuori dei confini nazionali.

In sostanza oggi il regime delle persone giuridiche non può più assolvere, come un tempo, a una funzione primaria di orientamento dell'economia nazionale e di pervasivo controllo sociale ma può solo costituire, in un contesto di concorrenza transnazionale e di libertà dei flussi finanziari, un elemento di semplificazione del traffico negoziale e di liberalizzazione della disciplina dei soggetti giuridici, anche di quelli religiosi, da attuarsi

---

*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 di M. Merlini, Aracne, Roma, 2017, p. 131).

<sup>104</sup> La giurisprudenza italiana ha di recente riaffermato questo orientamento in una controversia relativa all'assegnazione di aiuti statali a scuole paritarie confessionali (Cons. St., sez. VI, sent. 3 novembre 2016-30 gennaio 2016, n. 291), molte delle quali gestite da enti ecclesiastici, respingendo la tesi che identificava le scuole paritarie che svolgono il servizio scolastico "senza fini di lucro", quali destinatarie di contributi pubblici in via prioritaria rispetto alle altre scuole paritarie, ai sensi dell'art. 1, comma 636°, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 ("legge finanziaria 2007"), con le scuole paritarie "gestite da soggetti giuridici senza fini di lucro", seguendo così il criterio "soggettivo-formale" della natura giuridica dell'ente gestore, anziché fare applicazione del criterio "oggettivo" - coerente con la giurisprudenza europea in materia di aiuti di Stato, e con la giurisprudenza nazionale -, in base al quale il fine di lucro della scuola paritaria va posto in correlazione diretta con le caratteristiche, economico-commerciali o meno, dell'attività esercitata e non con la natura dell'ente.



mediante la vigilanza dello Stato sul regime, soprattutto fiscale, delle loro attività<sup>105</sup>.

## 6 - Fattori evolutivi nell'ordinamento ecclesiale ed enti ecclesiastici

A questi fattori evolutivi, incidenti sul regime degli enti negli ordinamenti secolari, se ne aggiungono altri interni all'ordinamento ecclesiale, frutto soprattutto della svolta conciliare, tra cui l'apertura verso il mondo e la valorizzazione del laicato, reso corresponsabile e compartecipe dei *tria munera Ecclesiae* (can. 204, § 1). Per cui oggi i fedeli sono in grado di assumere iniziative autonome, sia pure sempre in comunione con i Pastori, in molteplici settori della vita e delle attività ecclesiali. A ciò si aggiunge, come è stato acutamente osservato, la recente tendenza del magistero ad accentuare sempre più la dimensione della "Chiesa nel mondo" rispetto a quella tradizionale di "Chiesa e mondo" (Stato), propria della pur tuttora sostenuta attività concordataria<sup>106</sup>, con un implicito invito a ripensare le forme attuative del principio dualista, ciò che implica un maggiore coinvolgimento delle strutture e organizzazioni ecclesiali nelle dinamiche sociali e un progressivo trasferimento delle problematiche giuridiche a esse connesse all'interno degli ordinamenti secolari<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> Sull'incidenza dell'economia finanziaria, affermatasi nel mondo anglosassone e tipica della globalizzazione, sui sistemi istituzionali nazionali e sulle differenze tra i due modelli, anglosassone e "renano", di capitalismo finanziario, cfr. **M.R. FERRARESE**, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2002, p. 31 ss.

<sup>106</sup> Cfr. **G. DALLA TORRE**, *La Chiesa di fronte agli Stati: lo Ius Publicum Ecclesiasticum nell'attuale contesto ecclesiologicalo*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2017, p. 76, il quale, sulla base della più recente evoluzione dei rapporti tra la Chiesa e gli Stati nella prospettiva dello *Ius Publicum Ecclesiasticum*, osserva che «l'antico parallelismo tra le due *societates perfectae* appare superato in una realtà più complessa, poliedrica, che vede progressivamente affermarsi la prospettiva della "Chiesa nel mondo", secondo la eloquente denominazione della cost. past. *Gaudium et spes*, rispetto alla unica e assorbente prospettiva precedente di "Chiesa e mondo"».

<sup>107</sup> Questa tendenza appare evidente non solo nel magistero di Papa Francesco (cfr. Papa **FRANCESCO**, Es. ap. postsinodale *Amoris laetitia*, Roma, 19 marzo 2016, nn. 291 ss.) ma, in termini più generali, nel suo complessivo approccio pastorale alla contemporaneità, in particolare laddove egli sottolinea il primato del tempo rispetto allo spazio ("il tempo è superiore allo spazio") non solo per progredire nella costruzione di un popolo ma anche come criterio appropriato per l'evangelizzazione (cfr. **ID.**, Es. ap. *Evangelii gaudium*, cit., n. 225): "Uno dei peccati che a volte si riscontrano nell'attività socio-politica consiste nel privilegiare gli spazi di potere al posto dei tempi dei processi. Dare priorità allo spazio porta a diventar matti per risolvere tutto nel momento presente, per tentare di prendere possesso di tutti gli spazi di potere e di autoaffermazione. Significa cristallizzare i processi e pretendere di fermarli. Dare priorità al tempo significa occuparsi di *iniziare processi* più



Tutto ciò, congiunto all'evoluzione in materia di quest'ultimi e ai rapidi mutamenti indotti dalla globalizzazione, si ripercuote sul sistema degli enti della Chiesa, segnato dalla distinzione tra *enti di struttura*, in cui si articola la struttura gerarchica e istituzionale della Chiesa, necessari ma soggetti oggi in molti paesi a processi di accorpamento e anche di drastico ridimensionamento, ed *enti di libertà*, nei quali si esprimono le molteplici iniziative dei fedeli e in via di espansione.

### 6.1 - Forme organizzative e modello codificatorio

Una prima osservazione di carattere generale riguarda la persistente validità o meno del modello codificatorio, con la sua implicita pretesa di una *reductio ad unum* del sistema<sup>108</sup>, a dettare schemi soggettivi e norme uniformi di amministrazione validi e vincolanti per tutti gli enti della Chiesa a livello universale. La crisi del modello codificatorio è da tempo evidente negli ordinamenti secolari, ove già da decenni si vive l'età della decodificazione, nella quale si riflette una profonda crisi del sistema delle fonti. Anche nell'ordinamento canonico il modello della codificazione è stato ed è tuttora oggetto di un serrato dibattito che ne ha messo in luce i vantaggi sul piano costituzionale<sup>109</sup> e su quello pastorale, ritenuti prevalenti dal legislatore del 1983, ma anche gli inconvenienti, primo fra tutti il forte intento sistematico, che tende a racchiudere l'intera esperienza giuridica nella Chiesa all'interno di un codice, con la conseguente e problematica identificazione del diritto con la legge posta dall'autorità, e in particolare da

---

*che di possedere spazi. Il tempo ordina gli spazi, li illumina e li trasforma in anelli di una catena in costante crescita, senza retromarcie. Si tratta di privilegiare le azioni che generano nuovi dinamismi nella società e coinvolgono altre persone e gruppi che le porteranno avanti, finché fruttifichino in importanti avvenimenti storici. Senza ansietà, però con convinzioni chiare e tenaci" (n. 223).*

<sup>108</sup> Cfr. C. FANTAPPIÈ, *Dal paradigma canonistico classico al paradigma codificatorio*, in *Ius Ecclesiae*, XXIX, 1, 2017, p. 39 ss.; ID., *Introduzione storica al diritto canonico*, il Mulino, Bologna, 1999, p. 265.

<sup>109</sup> Cfr. E. CORECCO, *I presupposti culturali ed ecclesiologici del nuovo "Codex"*, in S. Ferrari (a cura di), *Il nuovo codice di diritto canonico. Aspetti fondamentali della codificazione post-conciliare*, il Mulino, Bologna, 1983, pp. 41-42, per il quale "l'evento che ha fatto apparire come necessaria una vera e propria codificazione, che ha superato di gran lunga il progetto giovanneo di aggiornamento, è stato la ristrutturazione costituzionale provocata dal Vaticano II che ha spostato il centro di gravità, formalmente collocato nella Chiesa universale, verso un punto capace di comprendere anche la Chiesa particolare. [...] Il codice del 1983 non adempie più la stessa funzione ecclesiale di quello pio-benedettino, perché non ha più solo preoccupazioni universalistiche ma prima di tutto costituzionali".



quella posta dall'autorità suprema nella Chiesa<sup>110</sup>. Oggi questo rilievo assume un ulteriore significato, connesso piuttosto alla natura del *Codex* come legge universale per l'intera Chiesa latina, con gli effetti di unificazione ma altresì di omogeneizzazione culturale e concettuale, oltre che di potenziale appiattimento normativo e organizzativo, che possono porsi in tensione con l'immagine della Chiesa come *communio ecclesiarum* affermata dal Concilio e con l'esigenza dell'inculturazione della fede<sup>111</sup>.

Questo aspetto assume particolare importanza nella materia degli enti, la cui disciplina, pur avendo implicazioni anche su dati di struttura e costituzionali dell'ordinamento canonico<sup>112</sup>, è in larga misura espressione delle scelte del legislatore ecclesiastico e dell'evoluzione storica, come dimostra anche il recente passaggio dal millenario sistema beneficiale a quello attualmente in vigore. D'altra parte negli ultimi decenni, proprio a partire dalla nuova codificazione canonica del 1983 e anche grazie agli ultimi pontefici stranieri, la Chiesa cattolica e la Santa Sede hanno assunto un respiro veramente universale prima sconosciuto, con una crescente diffusione e visibilità a livello mondiale, ciò che le rende oggi tra i più influenti attori nella comunicazione a livello globale.

In questo nuovo orizzonte dell'azione apostolica, quella che per duemila anni è stata la tradizione giuridica assolutamente dominante nella Chiesa cattolica, ossia quella romanistica, cui appartiene lo stesso modello della codificazione e le cui categorie giuridiche sono tuttora alla base del *Codex* del 1983, è destinata a subire un progressivo ridimensionamento<sup>113</sup>. Infatti la sua rilevanza è sostanzialmente circoscritta all'area dell'Europa

---

<sup>110</sup> Pagine molto stimolanti sono state scritte al riguardo da **G. LO CASTRO**, *Il compito della scienza giuridica canonica nell'epoca della codificazione*, in *Ius Ecclesiae*, XXIX, 1, 2017, p. 77 ss.; **ID.**, *Il mistero del diritto. II. Persona e diritto nella Chiesa*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 86 ss.

<sup>111</sup> In argomento da ultimo, cfr. **B.J. BERKMAN**, *La codificazione del diritto compromette la sua flessibilità? Il diritto canonico comparato con altri diritti religiosi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2017, pp. 1-15.

<sup>112</sup> Come messo ben in evidenza da **J. HERVADA**, *Diritto costituzionale canonico*. Prefazione all'edizione italiana di G. Lo Castro, Giuffrè, Milano, 1989, specialmente p. 157 ss.

<sup>113</sup> Sugli effetti della globalizzazione sull'evoluzione del diritto canonico, cfr. **C. FANTAPPIÈ**, *Il diritto canonico: una creazione giuridica superata?*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2017, p. 243 ss., che richiama l'attenzione sull'esigenza di una "integrazione delle due grandi tradizioni del diritto europeo, il *civil law* e il *common law*, allo scopo di promuovere anche il dialogo con i sistemi giuridici non occidentali, come l'islam e la Cina". In argomento cfr. **R. TORFS**, *La rilevanza giuridica del diritto canonico*, in *Concilium*, 5/2016, p. 57, il quale sembra suggerire un superamento della codificazione laddove ritiene che il diritto canonico dovrebbe partire non da un approccio deduttivo, tipico dei sistemi di codificazione, ma da un approccio induttivo, proprio dei sistemi di *common law*.



occidentale e dell'America latina, mentre sta crescendo fortemente nel mondo cattolico l'importanza - per lungo tempo marginale - della tradizione giuridica anglosassone, sia per i paesi che abbraccia, ove le comunità cattoliche sono in costante espansione (prima fra tutti gli Stati Uniti), sia perché essa appare oggi dominante sui mercati e nell'economia mondiale<sup>114</sup>. Una tradizione giuridica, quella anglosassone, che rispetto a quella romanistica, più sistematica e di tipo deduttivo, funzionale all'affermazione di una forte autorità centrale, tende invece a privilegiare un approccio pragmatico e induttivo, più sensibile alle esigenze delle singole comunità, individuando la norma "dal basso", ossia partendo dalla stessa realtà sociale (origine consuetudinaria del diritto) e dalle concrete circostanze della singola fattispecie (*case-law*) senza per ciò sacrificare le ragioni dell'autorità in vista del bene comune<sup>115</sup>. Un rilievo crescente sono poi destinate ad assumere, in una prospettiva globale, anche tradizioni giuridiche di altri paesi, in particolare dell'area asiatica, assai diverse da quelle europee<sup>116</sup>.

---

<sup>114</sup> Sugli effetti in questo ambito del processo di globalizzazione, che tenderebbe ad affermare il primato dell'economia e del linguaggio degli interessi sulla politica, decretando il prevalere del modello di *common law* su quello del diritto di tradizione europea, cfr. **M.R. FERRARESE**, *Le istituzioni della globalizzazione*, cit., pp. 27-29: «se in Europa il diritto, sulla scia del positivismo giuridico, è sempre stato connotato essenzialmente come "comando del sovrano", ispirandosi dunque a una logica di tipo politico, nella tradizione di *common law* e soprattutto nella sua versione americana, esso ha sempre avuto una connotazione economica, piuttosto che politica, nel senso che "le rules si prestavano a essere piuttosto degli strumenti che i soggetti potevano usare e piegare ai propri bisogni, in un'ottica di tipo economico" grazie alla flessibilità del diritto giurisprudenziale (*judge-made-law*). [...] Ovviamente il diritto privato, specie della proprietà e del contratto, si è particolarmente prestato a questa elaborazione delle corti", che però ha inciso anche sul ruolo del *judicial review* e sulla formulazione delle leggi (*statutes*)».

<sup>115</sup> L'immagine della Chiesa come *communio ecclesiarum* appare, per certi aspetti, maggiormente in sintonia con questo approccio, che ha peraltro buone radici nel pensiero tomista e nella tradizione canonistica, ove la consuetudine ha sempre goduto - soprattutto in passato - di una peculiare rilevanza. Sull'influsso del diritto canonico nella formazione della *common law* inglese, cfr. **J. MARTÍNEZ-TORRÓN**, *Anglo-american Law and Canon Law. Canonical Roots of the Common Law Tradition*, Duncker & Humblot, Berlin, 1998; **ID.**, *Diritto canonico e 'common law'*, in R. Bertolino, S. Gherro, L. Musselli (a cura di), *Diritto canonico e comparazione*, Giornate canonistiche di studio (Venezia, 22-23 maggio 1991), Giappichelli, Torino, 1992, p. 229 ss. Nella dottrina italiana, cfr. **M. FERRANTE**, *L'apporto del diritto canonico nella disciplina delle pie volontà fiduciarie testamentarie nel diritto inglese*, Giuffrè, Milano, 2008. Sul ruolo dei tribunali ecclesiastici dopo la conquista normanna dell'Inghilterra, nell'epoca di gestazione della *common law*, cfr. **H.J. BERMAN**, *Diritto e rivoluzione. Le origini della tradizione giuridica occidentale*, traduzione italiana di E. Vianello, il Mulino, Bologna, 2006, p. 428 ss.

<sup>116</sup> Per un approfondimento delle principali tradizioni giuridiche presenti nel mondo



È quindi legittimo, se non doveroso in questa prospettiva, interrogarsi sulla persistente validità e sugli eventuali limiti di una disciplina canonistica di carattere universale che tuttora detta in modo sostanzialmente uniforme e vincolante gli schemi soggettivi e le norme di amministrazione patrimoniale di gran parte delle tipologie di enti della Chiesa, destinate a operare nelle più diverse parti del mondo, a contatto con tradizioni giuridiche e culturali e in contesti normativi assai diversi tra loro. L'esigenza dell'inculturazione non può non riguardare, prima ancora che la materia dei sacramenti e della dottrina, le concrete forme organizzative della presenza e dell'azione delle comunità cristiane nel mondo<sup>117</sup>.

## 6.2 - Persone giuridiche ed enti nella Chiesa

Un primo effetto concreto sulla disciplina degli enti della Chiesa, derivante dal concorso dei vari fattori sopra richiamati, consiste nel graduale venir meno di una delle principali funzioni assunte dalla persona giuridica canonica a partire dal *Codex* del 1917, ovvero quella di concentrare in sé - assoggettandola all'autorità ecclesiastica - ogni possibile attività corrispondente ai fini della Chiesa, secondo il modello gerarchico preconciliare. Le persone giuridiche canoniche, la cui costituzione prevede sempre l'intervento formale dell'autorità ecclesiastica, hanno cessato di essere la sola forma soggettiva ammessa per l'esercizio di attività corrispondenti ai fini della Chiesa (can. 114, § 2; cann. 321, 322, § 1). Oggi è sempre più frequente che gruppi di fedeli, e talora la stessa autorità ecclesiastica, costituiscano associazioni o altri enti di diritto comune, talora anche privi di formale riconoscimento canonico, per il perseguimento di varie finalità, tra cui la gestione di opere apostoliche e di attività svolte in forma commerciale<sup>118</sup>.

---

contemporaneo, ciascuna delle quali "figlia" di altrettante tradizioni religiose, cfr. **H.P. GLENN**, *Legal Traditions of the World. Sustainable Diversity in Law*, Fourth Edition, Oxford University Press, Oxford-New York, 2010 (traduzione italiana a cura di S. Ferlito: *Tradizioni giuridiche del mondo. La sostenibilità della differenza*, il Mulino, Bologna, 2011).

<sup>117</sup> Emblematici in tal senso appaiono, già da ora, i recenti tentativi di riforma dell'assetto economico della Santa Sede, organo supremo di governo della Chiesa universale, dovuti ai legami sempre più stretti con la comunità internazionale e ispirati a modelli di amministrazione di matrice anglosassone.

<sup>118</sup> Cfr. **CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA**, *Istruzione in materia amministrativa* (2005), in *Notiziario CEI*, 2005, pp. 325-427, ove, dopo aver menzionato l'ipotesi del riconoscimento civile come enti ecclesiastici delle fondazioni autonome erette in persone giuridiche pubbliche qualora in possesso dei requisiti richiesti dalla normativa concordataria, prevede espressamente che "altre finalità sociali che non rientrano tra le



Si noti che la scelta tra schemi canonistici e schemi civilistici, non sempre sovrapponibili tra loro, è spesso determinata a favore dei secondi non solo dalla prospettiva di eventuali vantaggi fiscali (Europa) o di finanziamenti pubblici (USA) ma dalla crescente difficoltà di gestire patrimoni e/o attività svolte comunque in forma commerciale - cioè sulla base del criterio della copertura dei costi con i ricavi, e quindi soggette a un diritto comune sempre più complesso e oneroso - con un modello di amministrazione, quello previsto dal *Codex*, che mostra evidenti limiti. E qui veniamo a una seconda conseguenza indotta dalla recente evoluzione degli ordinamenti secolari, ovvero la crescente arretratezza del libro V del *Codex* sui beni temporali della Chiesa.

### 6.3 - Modelli di amministrazione interna

Si pensi all'oggettiva e crescente difficoltà di rendere compatibile l'amministrazione di organizzazioni complesse, come sono oggi anche alcune parrocchie, per non parlare di molte opere gestite da enti religiosi, con le loro strutture e oneri di gestione soggetti a una normativa civilistica e fiscale sempre più articolata e specialistica, con l'osservanza dell'attuale sistema dei controlli canonici sull'amministrazione patrimoniale degli enti (can. 1277 ss.; can. 1290 ss.), che risulta talora farraginoso, ancora legato a vecchi schemi e concetti romanistici (*alienatio* e *extraordinaria administratio*) e a un modello di amministrazione interna di tipo gerarchico-clericale, volto sostanzialmente alla conservazione del patrimonio, che appare decisamente in crisi. Oggi la scarsa disponibilità di personale ecclesiastico e il massiccio ricorso a personale laico, che determina un aumento crescente dei costi fissi di gestione, fa sì che gli enti ecclesiastici si trovino a operare in condizioni sostanzialmente analoghe a quelle di altri soggetti operanti sul mercato, pertanto una mera gestione statica del patrimonio appare sempre più insufficiente ad assicurare l'equilibrio di bilancio. Esso richiederebbe quanto meno una semplificazione, nel senso di una verifica sui risultati di gestione piuttosto che sui singoli atti, o quanto meno solo sugli atti

---

attività di religione o di culto elencate dall'art. 16, lett. a, della legge n. 222/1985, possono essere perseguite mediante la costituzione di fondazioni civili riconoscibili come persone giuridiche private. Si ponga tuttavia attenzione al fatto che dette istituzioni non sono qualificabili come enti ecclesiastici: a esse non si applicano le limitazioni dei poteri di rappresentanza e i controlli canonici sull'amministrazione previsti dal codice di diritto canonico e i loro beni non fanno parte del patrimonio ecclesiastico. Il riferimento ecclesiale può tuttavia essere assicurato mediante l'apposizione di specifiche clausole statutarie" (n. 153).





veramente più importanti<sup>119</sup> e da parte di soggetti qualificati, come avviene oggi anche in altre amministrazioni complesse, pubbliche o private, che presentano problemi analoghi - di coerenza dell'attività svolta a fini predeterminati e di compatibilità finanziaria - rispetto a quelli dell'organizzazione ecclesiastica.

Lo stesso concetto di "bene ecclesiastico", anch'esso ereditato dal *Codex* del 1917 ed esteso a tutti i beni delle persone giuridiche pubbliche, meriterebbe di essere rivisto alla luce non solo dei profondi cambiamenti intervenuti nell'economia, ma anche dell'evoluzione degli ordinamenti secolari, che tendono ad assoggettare al diritto comune tutte le attività svolte in forma commerciale, e quindi anche i beni dell'ente ecclesiastico utilizzati a tal fine. In sostanza ci si potrebbe domandare se sia tuttora utile continuare ad assoggettare anche questi beni, destinati a essere gestiti con criteri economici e soggetti alla normativa civilistica, quindi esposti anche al rischio di procedure concorsuali, allo stesso regime di controlli canonici cui sono doverosamente sottoposti i beni necessari ad assicurare la sopravvivenza dell'ente e il perseguimento delle sue finalità religiose e caritative in senso stretto (il c.d. patrimonio stabile<sup>120</sup>).

#### 6.4 - Istituti religiosi

Passi concreti in questa direzione si stanno facendo per gli Istituti religiosi, utilizzando i significativi margini di autonomia previsti dal *Codex* per il loro diritto proprio. In questa prospettiva è da segnalare la lettera circolare della Congregazione per gli Istituti di Vita Consacrate e le Società di Vita Apostolica contenenti *Linee orientative per la gestione dei beni* di tali istituti (2014), che insiste su una fedeltà rinnovata al carisma fondativo ma altresì sulla necessità di una migliore determinazione del patrimonio stabile, su una buona pianificazione delle risorse e delle opere apostoliche e

---

<sup>119</sup> In base al concetto molto ampio di *alienatio* (cann. 1291, 1295) e alla categoria altrettanto ampia degli *atti che eccedono l'ordinaria amministrazione*, definita in concreto con decreto del Vescovo diocesano per gli enti a lui soggetti (can. 1281) e, per gli atti di quest'ultimo, della Conferenza episcopale (can. 1277), oggi anche molti atti di amministrazione ordinaria - secondo i moderni e più attuali criteri di gestione amministrativa - sono spesso soggetti alla previa licenza dell'Ordinario.

<sup>120</sup> Sulla nozione di "patrimonio stabile", che il can. 1291 riferisce a tutte le persone giuridiche pubbliche nella Chiesa e tuttora priva di una definizione a livello di diritto universale, cfr. C. FUSCO, *Il patrimonio stabile degli Istituti religiosi*, in AA. VV., *Carismi alla prova del tempo*, cit., p. 91 ss.; V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, cit., p. 185 ss.



sull'importanza del controllo di gestione, fondato sulla rendicontazione dei bilanci<sup>121</sup>.

### 6.5 - Riforma delle strutture ecclesiali: le diocesi e le parrocchie

Molto poco, invece, è stato fatto per riformare il funzionamento interno di alcuni fondamentali enti di struttura e renderli più coerenti con le innovazioni conciliari e con le esigenze dei tempi. In questa materia il *Codex* del 1983 (libro II) ha introdotto importanti innovazioni, passando da una concezione patrimonialista a una a base personale delle diocesi e delle parrocchie - definite la prima come una "porzione del popolo di Dio" (can. 369), la seconda come "una determinata comunità di fedeli" (can. 515, § 1) - che mira a valorizzarne la dimensione comunione e partecipativa. Tuttavia, sul piano della loro amministrazione patrimoniale il *Codex* ha conservato sostanzialmente immutate le vecchie norme del 1917 con un sistema accentrato e controlli di tipo gerarchico sui singoli atti, ereditato nei secoli dal sistema beneficiale<sup>122</sup>, che di fatto esclude la comunità dei fedeli e appare oggi disfunzionale rispetto sia alla buona gestione complessiva dell'ente, in un contesto economico e normativo profondamente mutato, sia a una reale condivisione e partecipazione dei fedeli alla vita della comunità ecclesiale<sup>123</sup>.

Si noti che, mentre nel vecchio sistema beneficiale l'amministrazione del patrimonio era funzionale alla produzione di un reddito volto al sostentamento del titolare dell'ufficio, nel sistema attuale tale funzione dovrebbe essere garantita dall'istituto diocesano (can. 1274) mentre i beni della diocesi e della parrocchia, che in passato coesistevano con altre persone morali (mensa vescovile, capitolo cattedrale, beneficio

---

<sup>121</sup> Cfr. CONGREGAZIONE PER GLI ISTITUTI DI VITA CONSACRATA E LE SOCIETÀ DI VITA APOSTOLICA, Lettera Circolare *Linee orientative per la gestione dei beni negli Istituti di vita consacrata e nelle Società di vita apostolica* (Roma, 2 agosto 2014), Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2014.

<sup>122</sup> Il titolo sull'amministrazione dei beni ecclesiastici è rimasto sostanzialmente immutato dal Codice pio-benedettino (cann. 1518-1528) all'attuale (cann. 1273-1289). Più in generale è poi l'intero Libro V del *Codex* vigente sui beni temporali della Chiesa (cann. 1254-1310) ad avere sostanzialmente recepito, sia nell'impostazione che nei contenuti, le vecchie norme in materia del Codice del 1917 (cann. 1495-1551), rispetto a una realtà che appare oggi profondamente mutata.

<sup>123</sup> Per approfondimenti, cfr. J. BEYER, G. FELICIANI, H. MÜLLER, *Comunione ecclesiale e strutture di corresponsabilità*, Ed. Pontificia Università Gregoriana, Roma, 1990.



parrocchiale, fabbriceria etc.)<sup>124</sup>, dovrebbero essere destinati alle iniziative apostoliche e caritative promosse e sostenute dalla comunità cristiana.

Qui tocchiamo uno dei punti più sensibili e delicati dell'attuale assetto organizzativo della Chiesa e che, in una prospettiva di riforma, meriterebbe di essere affrontato con lungimiranza. La parrocchia è il punto nevralgico, perché forma la mentalità ecclesiale di base di tutto il popolo di Dio. È forse tempo di riconoscere che, in materia di gestione patrimoniale, il modello monocratico, che affida in esclusiva ogni potere a un amministratore unico, cioè il parroco, senza alcun reale coinvolgimento dei fedeli<sup>125</sup>, incontra limiti crescenti, anche per la scarsa trasparenza che conferisce ai processi decisionali, favorendo opacità e possibili abusi nella gestione dei beni. Occorrerebbe invece coinvolgere maggiormente la comunità dei fedeli, responsabilizzarla e renderla effettivamente partecipe e corresponsabile della missione nella prospettiva di una "chiesa in uscita", ma questo appare difficile finché essa continuerà a essere considerata solo come un soggetto passivo, tenuto a contribuire alle necessità della Chiesa (can. 222, § 2) ma poi priva di ogni reale partecipazione all'amministrazione dei beni e di fatto esclusa giuridicamente dai processi decisionali circa l'uso delle risorse, e quindi dalla concreta pianificazione dell'azione pastorale e missionaria<sup>126</sup>.

Non si tratta di espropriare il parroco e tanto meno il vescovo dalle loro funzioni di governo pastorale, né di tradire la struttura gerarchico-comunionale della Chiesa inseguendo un malinteso modello democratico<sup>127</sup>, ma di attuare un migliore equilibrio tra la componente

---

<sup>124</sup> In argomento cfr. **V. DEL GIUDICE**, *Nozioni di diritto canonico*, cit., p. 407 ss. In termini più ampi, cfr. **G. VROMANT**, *De bonis Ecclesiae temporalibus ad usum utriusque cleri, praesertim missionariorum*, Editio tertia recognita, Éditions Desclée De Brouwer, Bruges-Paris, 1952.

<sup>125</sup> Altra cosa è il ruolo, di supporto tecnico e fiduciario e non espressione di corresponsabilità dell'intero popolo di Dio, che spetta al Consiglio per gli affari economici, presente in ogni parrocchia, i cui membri in genere laici sono nominati dal Parroco per coadiuvarlo nell'amministrazione dei beni (can. 537).

<sup>126</sup> In argomento, cfr. **M. RIVELLA**, *Organismi di partecipazione ecclesiale: un'occasione mancata?*, in G. Boni, E. Camassa, P. Cavana, P. Lillo, V. Turchi (a cura di), *Recte sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre. I. Diritto canonico*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 584 ss, il quale sottolinea lucidamente, sulla base anche dei recenti documenti dell'episcopato italiano, lo stretto collegamento che sussiste tra il dovere dei fedeli di sovvenire alle necessità della Chiesa e la sua partecipazione nell'amministrazione dei beni ecclesiastici: "solo maturando una nuova sensibilità condivisa sarà possibile realizzare una riforma che coinvolga davvero i fedeli nel reperimento delle risorse economiche indispensabili per consentire e promuovere le attività della Chiesa".

<sup>127</sup> In tal senso sono tuttora pienamente valide le osservazioni di **E. CORECCO**, *Parlamento ecclesiale o diaconia sinodale?*, in *Communio*, 1/1972, p. 32 ss., che invitava a non



ministeriale e quella comunitaria nella consapevolezza che è l'intera comunità cristiana a dover essere soggetto attivo della missione nel mondo contemporaneo<sup>128</sup>. In questa prospettiva potrebbe essere opportuno non solo potenziare gli istituti di partecipazione, laddove già previsti e non sempre attuati (consigli e assemblee pastorali<sup>129</sup>), ma introdurre meccanismi consultivi - come per esempio consultazioni obbligatorie, vincolanti o meno su determinate voci di spesa e opere da intraprendere e/o sul bilancio dell'ente<sup>130</sup> - che diano concretamente voce ai fedeli e li rendano veramente compartecipi della vita della comunità<sup>131</sup>. Oggi queste iniziative sono

---

confondere il metodo democratico-parlamentare, fondato su una visione individualistica della persona e proprio degli ordinamenti secolari moderni, con le dinamiche proprie della realtà ecclesiale, fondata sul principio di comunione e sulla logica di servizio che deve caratterizzare le sue strutture.

<sup>128</sup> Proprio con riferimento alle persone giuridiche canoniche aventi una base comunitaria, prime fra tutte le diocesi e le parrocchie, è stato di recente osservato in dottrina che "nella misura in cui il legislatore ha scelto di identificare i beni ecclesiastici sulla base del soggetto che ne ha la titolarità, i soggetti di natura essenzialmente comunitaria mettono in evidenza il collegamento dei beni stessi con la comunità che sta alla base della persona giuridica titolare. In queste ipotesi [...] l'amministrazione e la gestione dei beni non può non far riferimento alla comunità. E anche se legalmente le espressioni del coinvolgimento della comunità nell'amministrazione dei beni sono quasi inesistenti nell'ordinamento canonico, si diffonde sempre più la consapevolezza che non si possa fare a meno del riferimento alla comunità per amministrare i beni ecclesiastici" (J. MIÑAMBRES, *Corresponsabilità e amministrazione dei beni della Chiesa*, in AA. VV., *Corresponsabilità e trasparenza nell'amministrazione dei beni della Chiesa*, cit., p. 88). In argomento, cfr. AA. VV., *Responsabilità ecclesiale, corresponsabilità e rappresentanza*, Atti della IV Giornata Canonistica Interdisciplinare (3-4 marzo 2009), a cura di P. Gherri, Lateran University Press, Roma, 2010; M. RIVELLA, *Partecipazione e corresponsabilità nella Chiesa. I consigli diocesani e pastorali*, Ancora, Bologna, 2000.

<sup>129</sup> In argomento cfr. S. BERLINGÒ, *I consigli pastorali*, in *Dir. eccl.*, 1991, I, p. 111 ss., che già dopo pochi anni dall'entrata in vigore del nuovo *Codex*, pur richiamando i paventati pericoli di prevaricazione della componente laicale e del prevalere di metodi mondani (assemblearismo e democratismo), riteneva sopravvalutato il rischio della secolarizzazione e sottolineava la necessità di interventi organici a livello episcopale e pontificio per promuovere l'attuazione di questi importanti organismi, espressione di una rinnovata mentalità ecclesiale.

<sup>130</sup> Magari si potrebbe anche prevedere che l'esito di tali consultazioni sia poi allegato alla richiesta di autorizzazione o *licentia* rivolto dal parroco all'Ordinario per determinate opere o spese.

<sup>131</sup> In argomento, cfr. M. RIVELLA, *Organismi di partecipazione ecclesiale: un'occasione mancata?*, cit., che a conclusione del suo studio sugli organismi di partecipazione ecclesiale osserva: "è maturo il tempo per chiedersi se - nel rispetto del modo di esercitare l'autorità proprio della Chiesa - non possano individuarsi ulteriori spazi di coinvolgimento decisionale dei fedeli nei processi economici e amministrativi, perché la chiamata alla corresponsabilità non resti sul piano delle enunciazioni di principio e i pastori stessi ne traggano giovamento, alleggerendosi di compiti percepiti come gravosi e adempiuti a



incoraggiate e talora seguite come buone prassi (solo) in alcuni paesi ma, nella sostanza, sono lasciate alla buona volontà dei singoli parroci o dei vescovi. Forse si potrebbe cominciare a pensare di renderle obbligatorie, o quanto meno raccomandarle, sul piano del diritto universale o di quello particolare, magari dopo una prima fase *ad experimentum*. In questo modo si darebbe concretamente avvio dall'interno a un vero processo di riforma delle strutture e della mentalità ecclesiali, che potrebbe concorrere - anche grazie a una maggiore trasparenza nella gestione dei beni - a restituire credibilità alle istituzioni ecclesiali dopo una stagione segnata, agli occhi dell'opinione pubblica, da gravi abusi da parte di alcuni membri del clero<sup>132</sup>.

In termini più generali si può osservare come l'esigenza di rinnovamento in chiave missionaria delle strutture ecclesiali, ribadita dall'attuale Pontefice, imporrebbe di passare da una concezione prevalentemente patrimonialista e/o funzionale degli enti della Chiesa a una di tipo più personalista e di comunione, che veda in essi - sul piano strutturale e anche del concreto funzionamento interno - non solo lo strumento per la realizzazione di determinate "opere di pietà, di apostolato o di carità" (can. 114, § 2) ma altresì luoghi privilegiati per l'esercizio e la promozione dei diritti e della partecipazione dei fedeli, ovvero come "ambiti di comunione viva e di partecipazione" orientati verso la missione<sup>133</sup>. Una missione, quella della Chiesa, da intendere sempre più - secondo il recente magistero - come testimonianza della carità cristiana vissuta concretamente all'interno di comunità vive e solidali<sup>134</sup>.

---

detrimento delle energie da approfondire nella cura della comunità".

<sup>132</sup> Sull'importanza dell'esigenza di trasparenza nella gestione dei beni per la stessa credibilità della Chiesa, da ultimo cfr. **F. LOZUPONE**, *Introduzione. La gestione trasparente risorsa per la comunità*, in **AA. VV.**, *Corresponsabilità e trasparenza nell'amministrazione dei beni della Chiesa*, Aracne, Roma, 2015, p. 17 ss.; **G. DAMMACCO**, *Trasparenza e onestà nell'amministrazione dei beni ecclesiastici*, *ivi*, p. 43 ss.

<sup>133</sup> Papa **FRANCESCO**, Es. ap. *Evangelii gaudium*, cit., n. 28: "dobbiamo riconoscere che l'appello alla revisione e al rinnovamento delle parrocchie non ha ancora dato sufficienti frutti perché siano ancora più vicine alla gente, e siano ambiti di comunione viva e di partecipazione, e si orientino completamente verso la missione".

<sup>134</sup> Con riferimento all'amministrazione dei beni da parte degli enti ecclesiastici, è stato di recente autorevolmente osservato che "le diverse Conferenze Episcopali nazionali, già da anni stanno sviluppando forme di organizzazione e di comunicazione per sensibilizzare i fedeli non soltanto a sostenere la comunità ecclesiale, per far sì che essi diventino compartecipi dell'amministrazione delle risorse in una logica di comunione e di corresponsabilità, favorendo, altresì, il sorgere di nuove forme di *governance* frutto anche di esperienze di altre tradizioni e di altre civiltà giuridiche e economiche. Invero, si tratta di dare compimento all'ecclesiologia conciliare anche in ambito economico-amministrativo, accentuando i profili di responsabilità e di consapevolezza personale, in



## 6.6 - Riforma delle strutture ecclesiali e autonomia statutaria

Un altro aspetto, strettamente legato al precedente, dell'attuale configurazione canonistica delle diocesi e delle parrocchie che forse meriterebbe qualche riflessione è la loro sostanziale assenza di autonomia statutaria, in cui si riflette una loro prevalente caratterizzazione in termini di apparati amministrativi a scapito della loro natura di enti a base comunitaria (*universitates personarum*).

Si tratta di un argomento particolarmente delicato in quanto destinato a incidere su enti che formano la struttura fondamentale della Chiesa a livello universale. Pertanto le osservazioni che seguono su questo punto vogliono essere soltanto uno spunto per un ulteriore approfondimento, anche sul piano teologico ed ecclesiologico, partendo dalla segnalazione di una criticità e limitandosi a prospettare problematicamente una possibile soluzione.

Come noto queste due tipologie di enti - diocesi e parrocchie - sono formalmente prive di un proprio statuto, pure previsto oggi come fonte normativa autonoma dal *Codex* (can. 94<sup>135</sup>), in quanto la loro struttura e disciplina interna è interamente dettata dal legislatore universale in modo sostanzialmente uniforme per l'intera Chiesa latina (cann. 460-572)<sup>136</sup>. Questa caratteristica, se da un lato riflette una legittima preoccupazione del legislatore del 1983 per le spinte centrifughe e la tutela dell'unità gerarchica, in relazione a enti che costituiscono le articolazioni fondamentali della costituzione ecclesiale, dall'altro lato però - in un'epoca di grandi sfide che richiedono un profondo rinnovamento ecclesiale - appare come un elemento che può limitare in modo forse eccessivo le legittime scelte dei

---

quanto determinanti nello svolgimento di tale delicato servizio" (Card. G. PELL, *Prefazione*, in AA. VV., *Corresponsabilità e trasparenza nell'amministrazione dei beni della Chiesa*, cit., p. 13).

<sup>135</sup> Cfr. can 94 CIC: "§ 1. Gli statuti, in senso proprio, sono regolamenti che vengono composti a norma del diritto negli insiemi sia di persone sia di cose, e per mezzo dei quali sono definiti il fine dei medesimi, la loro costituzione, il governo e i modi di agire". - §2. Agli statuti di un insieme di persone sono obbligate le sole persone che ne sono legittimamente membri; agli statuti di un insieme di cose, quelli che ne curano la conduzione. - § 3. Le disposizioni degli statuti, fatte e promulgate in forza della potestà legislativa, sono rette dalle disposizioni dei canoni sulle leggi".

<sup>136</sup> In materia di organizzazione interna della diocesi il Vescovo può esercitare la propria potestà legislativa per quanto concerne l'ordinamento degli uffici della curia diocesana e del consiglio diocesano per gli affari economici, peraltro nel quadro delle puntuali disposizioni previste dai cann. 469-494, e dettare le norme circa la struttura, le competenze, il funzionamento, la designazione dei consigli parrocchiali per gli affari economici (cfr. can. 537), cfr. **CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA**, *Istruzione in materia amministrativa*, cit., § 6.



Pastori e soprattutto la vita delle singole comunità, irrigidendone il funzionamento e riducendo con ciò la loro capacità di riformarsi in relazione alle esigenze della missione<sup>137</sup>.

In particolare per le diocesi l'assenza di autonomia statutaria ha evidenti implicazioni anche di carattere ecclesiologico e costituzionale, in quanto tende a sminuirne l'autonomia originaria, appiattendole su un unico modello normativo delineato in termini abbastanza rigidi e uniformi dal legislatore universale, con poca coerenza rispetto alle enunciazioni conciliari relative all'autonomia della Chiesa particolare<sup>138</sup>. Non si tratta di alterare l'assetto costituzionale della Chiesa, fondata sul diritto divino, né tanto meno di indebolire il legame tra Chiesa universale e Chiese particolari e le esigenze della comunione gerarchica ma di sottrarre la diocesi - e in parte anche la parrocchia - a una configurazione in termini eccessivamente burocratici<sup>139</sup>, mediante l'eventuale riconoscimento a tali enti, nel rispetto dei fondamentali principi di struttura dettati dal diritto universale, di margini di autonomia organizzativa e funzionale che ne riconoscano in concreto la rilevanza costituzionale come "porzione del popolo di Dio" e la peculiare natura di enti comunitari, anche se non collegiali in senso tecnico (can. 115, § 2), e come tali dotati di una loro specificità e autonomia primigenia<sup>140</sup>.

Sul piano giuridico il diritto particolare - legislazioni delle Conferenze episcopali e norme diocesane, talora riconosciute civilmente<sup>141</sup>

---

<sup>137</sup> Sull'esigenza di una riforma delle strutture ecclesiali, e in particolare delle parrocchie, cfr. Papa **FRANCESCO**, Es. ap. *Evangelii gaudium*, cit. n. 28: «la parrocchia non è una struttura caduca; proprio perché ha una grande plasticità, può assumere forme molte diverse che richiedono la docilità e la creatività missionaria del pastore e della comunità. Sebbene certamente non sia l'unica istituzione evangelizzatrice, se è capace di riformarsi e adattarsi costantemente, continuerà ad essere "la Chiesa stessa che vive in mezzo alle case dei suoi figli e delle sue figlie"».

<sup>138</sup> In argomento, si veda l'ormai classico contributo di **K. MÖRSDORF**, *L'autonomia della Chiesa locale*, in **AA. VV.**, *La Chiesa dopo il Concilio*, Atti del Congresso Internazionale di Diritto Canonico (Roma, 14-19 gennaio 1970), vol. I, Giuffrè, Milano, 1972, p. 163 ss.

<sup>139</sup> Per una configurazione di diocesi e parrocchie come organi dell'amministrazione ecclesiastica, cfr. **E. LABANDEIRA**, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 145 ss.

<sup>140</sup> Sullo stretto legame che intercorre tra la missione della Chiesa e la sua strutturazione giuridico-costituzionale, cfr. **S. BERLINGÒ**, *I consigli pastorali*, cit., p. 121: "Nella Chiesa, in vero, più ancora che presso ogni altro ordinamento, la dimensione costituzionale non è raffigurabile come un quadro di valori o di precetti staticamente predeterminato, ma come un assetto e un equilibrio dinamici e variabili, sia pur entro precisi limiti, capaci di assumere il livello di aggregazione comunitaria necessario al realizzarsi della missione"

<sup>141</sup> In alcuni paesi, in particolare quelli dell'area tedesca, tra cui la Svizzera, ove gli enti ecclesiastici hanno personalità giuridica civile di diritto pubblico, diocesi e parrocchie possono avere propri statuti riconosciuti civilmente e costituenti al tempo stesso fonti di



- e soprattutto i Concordati e altri accordi stipulati dalla Santa Sede con gli Stati hanno solo in parte supplito a questa lacuna, consentendo un qualche adattamento della normativa universale alle peculiarità storiche sociali e culturali dei singoli paesi ma, per lo più, senza un reale coinvolgimento delle comunità di fedeli<sup>142</sup>.

Sotto questo aspetto l'area dei paesi anglosassoni - nel quale le comunità cattoliche si sono sviluppate in assenza di rapporti concordatari, a contatto con altre chiese cristiane e in un contesto giuridico segnato dalla tradizione di *common law* - come pure gran parte dei paesi asiatici e di alcuni africani, ove il cattolicesimo è minoranza, hanno vissuto un'esperienza diversa che ha talora preservato sul piano organizzativo un maggiore spirito di comunità. Infatti il necessario adattamento degli enti della Chiesa alle forme organizzative, spesso di origine consuetudinaria, previste da un diritto comune di formazione giurisprudenziale ha determinato in termini generali una maggiore considerazione e coinvolgimento della comunità dei fedeli nella loro organizzazione e funzionamento interno<sup>143</sup>. Del resto anche negli ordinamenti concordatari la disciplina degli enti ecclesiastici, come già visto, tende oggi a essere sempre più attratta nell'orbita del diritto comune, ove il possesso di uno statuto è spesso previsto come un requisito minimo di trasparenza e affidabilità a favore dei terzi per agevolare l'attività negoziale e per consentire all'ente di accedere a vari benefici<sup>144</sup>.

Una simile lacuna risulta particolarmente evidente se posta a confronto con la coeva evoluzione della disciplina degli enti negli ordinamenti secolari, all'interno dei quali vivono e operano i fedeli e le comunità cristiane. La potestà statutaria, in passato concepita - anche nella dottrina canonistica<sup>145</sup> - come attributo proprio ed esclusivo delle persone

---

diritto canonico particolare.

<sup>142</sup> Con riferimento all'Italia e al complesso sistema delle fonti del diritto amministrativo-patrimoniale canonico, cfr. **CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA**, *Istruzione in materia amministrativa*, cit., §§ 1-9.

<sup>143</sup> In argomento, cfr. **E. CORECCO**, *La formazione della Chiesa cattolica negli Stati Uniti attraverso l'attività sinodale*, il Mulino, Bologna, 1991.

<sup>144</sup> In argomento cfr. **C. CARDIA**, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, il Mulino, Bologna, 2003, pp. 177-178, che con riferimento all'ordinamento italiano osserva che "gli enti ecclesiastici si trovano ad essere inseriti in un orizzonte di *diritto comune* sempre più favorevole ed appetibile, nel quale anche le attività profane hanno raggiunto un livello di privilegio vicino a quello delle attività religiose", facendo riferimento alla possibilità per tali enti di accedere al regime premiale degli enti non profit. Per approfondimenti, cfr. **P. CAVANA**, *Gli enti ecclesiastici nel sistema pattizio*, cit., p. 235 ss.

<sup>145</sup> Cfr. **F. X. WERNZ**, **P. VIDAL**, *Ius canonicum*, t. II, *De personis*, cit., pp. 31-32: "Etiam in Ecclesia personae morales distingui possunt in *publicas* et *privatas*. Et quidem in Ecclesia cum omnes personae morales existant non ex privatorum fidelium voluntate, sed ultimo et formaliter per actum publicae auctoritatis, possunt omnes dici aliquo vero sensu





giuridiche private, è oggi riconosciuta anche negli ordinamenti a diritto amministrativo, pur nel rispetto di alcuni principi di struttura inderogabili, a molti enti pubblici, tra cui *in primis* agli enti pubblici territoriali, come elemento irrinunciabile della loro autonomia normativa e organizzativa, nella quale si esprimono le esigenze i bisogni e la stessa identità delle comunità locali, e come uno strumento essenziale di partecipazione e di autogoverno in grado di assicurare il miglior perseguimento delle funzioni dell'ente, sia pure nel quadro di una serie di principi dettati dal legislatore<sup>146</sup>.

Nell'ordinamento canonico le diocesi e le parrocchie, pur essendo persone giuridiche pubbliche, non sono certo assimilabili agli enti pubblici territoriali negli ordinamenti secolari, essendone ben diversi i fini e la stessa forma di governo, che non ha natura rappresentativa. D'altra parte anch'esse sono enti a base personale, formati da fedeli che, in forza del battesimo, hanno tra loro pari dignità (can. 208) e "sono costituiti popolo di Dio e perciò, resi partecipi nel modo loro proprio dell'ufficio sacerdotale, profetico e regale di Cristo, sono chiamati ad attuare, secondo la condizione propria di ciascuno, la missione che Dio ha affidato alla Chiesa di compiere nel mondo" (can. 204).

In questa prospettiva l'adozione di uno statuto, sia pure necessariamente approvato dall'autorità ecclesiastica superiore o dal Vescovo come unico legislatore della diocesi nel rispetto delle norme

---

publicae. Sed stricto sensu illae solae dici possunt *publicae*, quae directe ordinantur ad bonum publicum totius Ecclesiae; *privatae* quae ordinantur ad bonum privatorum fidelium. [...]. Publicae reguntur auctoritate publica seu potestate verae iurisdictionis fori externi; privatae, si collegiales sint, reguntur interne potestate dominativa aut ex natura ipsa corporationis derivante aut ex Statuto et pacto membrorum, salva tamen subordinatione ad publicam auctoritatem praesertim quoad externam activitatem et non exclusa eiusdem auctoritatis vigilantia et visitatione etiam relate ad interna".

<sup>146</sup> In argomento cfr. **M.S. GIANNINI**, *Diritto amministrativo*, I, cit., p. 326 ss., il quale osserva che "nel diritto positivo contemporaneo la potestà statutaria ha carattere secondario (o forse talora anche terziario) sia in quanto normativa sia in quanto organizzativa. In altri tempi, e forse ancor oggi in altri luoghi, la potestà statutaria era la potestà costituente degli enti semisovrani; spaziava quindi in ambiti normativi amplissimi, quasi come quelli degli odierni Stati. Oggi, valendo il principio di riserva alla legge dell'organizzazione degli organi per tutti gli enti pubblici, la potestà statutaria è una potestà di regolamentazione normativa secondaria (anche se poi può variare, nella gerarchia delle fonti, il grado che va ad occupare lo statuto)". Negli ultimi decenni, peraltro, in corrispondenza con il progressivo declino dello Stato centralistico e la crescente affermazione delle autonomie locali come strumento di partecipazione e di autogoverno, la potestà statutaria degli enti territoriali ha assunto rilevanza costituzionale primaria come uno degli elementi qualificanti dello Stato di democrazia pluralista. In argomento, con riferimento all'ordinamento italiano, cfr. **L. COLACINO CINNANTE**, *Statuti degli enti pubblici*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XV, Utet, Torino, 1999, p. 88 ss.



generali poste dal diritto universale, ma formato con il coinvolgimento della comunità dei fedeli, magari nell'ambito di una o più assemblee parrocchiali o di un Sinodo diocesano, potrebbe essere un utile strumento per esprimere la natura comunitaria di tali enti e per promuovere concretamente il senso di appartenenza alla comunità ecclesiale, che costituisce un presupposto essenziale per una effettiva corresponsabilità e partecipazione dei fedeli all'unica missione della Chiesa particolare (diocesi) o locale (parrocchia).

L'obiettivo, preme sottolinearlo, non sarebbe quello di assecondare una trasformazione in senso associativo di tali enti, come tentato in passato da alcuni legislatori civili attraverso l'imposizione di un modello uniforme di ente di culto<sup>147</sup>, ma al contrario di riconoscere a essi, nel rispetto della costituzione gerarchica della Chiesa, una maggiore autonomia sul piano normativo interno al fine di stimolare un maggiore coinvolgimento dei fedeli e accrescere il loro senso di appartenenza ecclesiale.

Il riconoscimento di una qualche autonomia statutaria consentirebbe di valorizzare le peculiari tradizioni e condizioni dei singoli luoghi, come pure quella dimensione comunitaria della diocesi (e della parrocchia) che ne fa realmente una "porzione del popolo di Dio". Consentirebbe altresì di meglio precisare, e magari di ridurre, le eventuali divergenze - che talora sussistono in alcuni paesi, soprattutto dell'area anglosassone, e non prive di inconvenienti - tra l'assetto canonistico dell'ente e il suo statuto civilistico<sup>148</sup>. Potrebbe essere infine un importante strumento per promuovere e concretamente sostenere il rinnovamento delle strutture ecclesiali in modo conforme alle esigenze dell'evangelizzazione e a quelle di maggiore trasparenza nella gestione patrimoniale degli enti.

## 6.7 - Attività svolte in forma commerciale e finanziarie

---

<sup>147</sup> L'esempio emblematico e più noto è quello del modello uniforme delle *associations cultuelles* introdotto in Francia con la legge di separazione del 1905 e tuttora in vigore, che come noto la Chiesa non ha mai accettato perché non tiene conto della sua costituzione gerarchica e, in particolare, del ruolo e delle prerogative del Vescovo all'interno della diocesi.

<sup>148</sup> Con riferimento all'ordinamento statunitense, cfr. **W.W. BASSETT**, *Religious Organizations and the Law*, I, cit., Chapter 4 (§ 4, 1-61). Per alcuni casi pratici, cfr. **B.C. HUGER**, *Canon Law Issues of Sponsorship, Governance Control and Alienation as They Relate to Catholic Church Entities in the United States: A Diocesan Attorney's Perspective*, in *The Catholic Lawyer*, Vol. 4, No. 1, Summer 2001, Article 5, p. 19 ss.; **J.M. FITZGERALD**, *The Official Catholic Directory: civil and canon law requirements*, in *The Catholic Lawyer*, Vol. 20, No. 2, Spring 1986, Article 3, p. 107 ss.



Il modello dell'ente ecclesiastico, sia per le sue finalità religiose o caritative che per il suo sistema di amministrazione interna dettato dal *Codex*, non sembra essere quello più appropriato per la gestione di complesse strutture educative e/o assistenziali o di importanti *asset* finanziari.

Il problema, come noto, si è posto di recente anche a livello di governo centrale della Chiesa nell'ambito del processo di riforma della Curia Romana, avviato dagli ultimi pontefici anche per la necessità di conformare gli istituti finanziari della Santa Sede, a seguito dell'adozione dell'euro da parte dello Stato della Città del Vaticano, ai più stringenti requisiti previsti a livello internazionale per il contrasto del riciclaggio e del terrorismo<sup>149</sup>. Anche qui è emersa l'esigenza, sottolineata dal Pontefice, di distinguere più chiaramente la gestione del patrimonio dalla funzione di controllo e vigilanza su di essa e di conferire maggiore trasparenza alle attività economico-finanziarie della Santa Sede<sup>150</sup>.

Al centro della riflessione, in molti paesi, oltre alle migliori modalità per evitare abusi nella loro gestione economica, è l'annosa questione della sottoposizione degli enti ecclesiastici, che erogano servizi educativi sanitari o assistenziali secondo le regole di mercato, alle procedure concorsuali in caso di insolvenza o ad altri adempimenti richiesti dalla legge civile ai soggetti imprenditori e che, se applicati integralmente a un ente ecclesiastico, potrebbero snaturarne l'originaria struttura o le finalità.

Per simili situazioni, qualora la gestione di tali servizi implichi il ricorso a consistenti capitali, ipotesi sempre più frequente<sup>151</sup>, la soluzione -

---

<sup>149</sup> L'istituzione del Consiglio e della Segreteria per l'economia sono in effetti un tentativo di risposta a queste esigenze nuove, poste dalla globalizzazione e dalla nuova economia finanziaria (cfr. Papa **FRANCESCO**, m.p. *Fidelis dispensator et prudens*, Roma, 24 febbraio 2014). In argomento, cfr. **J.I. ARRIETA**, *Legami inter-ordinamentali recenti tra Santa Sede e Stato della Città del Vaticano in materia sanzionatoria e di controllo finanziario*, in *Ephemerides Iuris Canonici*. Nuova Serie, 55 (2015) n. 2, p. 307 ss.; **M. RIVELLA**, *Dal Consiglio dei quindici Cardinali al Consiglio per l'economia*, in **AA. VV.**, *Corresponsabilità e trasparenza nell'amministrazione dei beni della Chiesa*, cit., p. 101 ss.

<sup>150</sup> Cfr. Papa **FRANCESCO**, m.p. *Per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa*, Roma, 8 agosto 2013.

<sup>151</sup> Per esempio in Italia, per effetto sia della costante diminuzione del personale religioso disponibile, sia per la crescente complessità e onerosità delle normative civilistiche di settore, che tendono ad aumentare gli standard di qualità dei servizi alla persona (tra cui le attività educative, sportive e ricreative) e i criteri per il loro accreditamento, anche l'organizzazione di tradizionali attività pastorali come quelle di oratorio per i bambini e i giovani nel periodo estivo, svolte un tempo dalle parrocchie in forma libera e autogestita, richiede oggi, superate certe dimensioni che li assimilano a centri estivi, l'assunzione di personale laico qualificato, retribuito secondo criteri predeterminati, l'adeguamento dei locali e delle aree utilizzate alle norme edilizie,



salvo speciali interventi legislativi<sup>152</sup> - non può che essere la tendenziale separazione delle attività diverse da quelle religiose in senso stretto, e del patrimonio a ciò destinato, dall'ente ecclesiastico con la creazione di un apposito soggetto civile cui imputare tali attività, ispirandosi al modello anglosassone delle *Church-related corporations*, già largamente collaudato anche se in un diverso contesto normativo<sup>153</sup>. In questa prospettiva assumono crescente importanza il sistema dei controlli canonici e un'effettiva vigilanza dell'autorità ecclesiastica sull'amministrazione delle persone giuridiche canoniche pubbliche, che dovrebbero evitare l'assunzione di gravosi rischi imprenditoriali da parte degli enti ecclesiastici, assicurando nel contempo la possibilità - attraverso opportune clausole statutarie - di esercitare poteri direttivi o quanto meno di orientamento strategico sugli enti civili sottoposti<sup>154</sup>.

A tale proposito va detto che l'analisi comparata offre in realtà due possibili opzioni o modelli:

a) quello di ispirazione europea, che riserva agli enti ecclesiastici una normativa speciale, in deroga al diritto comune, volta a tutelarne l'identità soggettiva e il collegamento organico con l'autorità ecclesiastica ma tendendo a circoscriverne le attività, di regola soggette a un regime fiscale di favore, a quelle compatibili con una finalità religiosa e di culto o,

---

urbanistiche e sanitarie vigenti e la copertura assicurativa per tutti i partecipanti. In argomento cfr. **I. BOLGIANI**, *Regioni e fattore religioso. Analisi e prospettive normative*, Vita e Pensiero, Milano, 2012, p. 102 ss.

<sup>152</sup> Con riferimento all'ordinamento italiano, sembrerebbe muoversi in questa direzione la recente riforma del Terzo settore attuata con D.lgs 3 luglio 2017, n. 117, che prevede per gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti svolgenti attività di utilità sociale la possibilità di accedere ai benefici ivi previsti per gli imprenditori sociali mediante la costituzione di "un patrimonio destinato" per lo svolgimento di tali attività (art. 4, terzo comma).

<sup>153</sup> Indicazioni in tal senso sono già presenti nel documento della **CONGREGAZIONE PER GLI ISTITUTI DI VITA CONSACRATA E LE SOCIETÀ DI VITA APOSTOLICA**, Lettera Circolare *Linee orientative per la gestione dei beni negli Istituti di vita consacrata e nelle Società di vita apostolica*, cit., laddove, dopo aver invitato gli Istituti religiosi a "una rilettura della missione in funzione del carisma, verificando se l'identità carismatica delle istanze fondanti emerge nelle caratteristiche delle risposte operative" (n. 1.1), e aver sottolineato l'importanza degli strumenti relativi alla rendicontazione dei bilanci, si auspica che "si consolidi la prassi di distinguere i bilanci delle opere da quelli della comunità", introducendo per le opere "la certificazione dei bilanci e i cosiddetti *audit*, garanzia di correttezza economico amministrativa da parte degli Istituti" e chiedendo altresì "il supporto a esperti qualificati orientati al servizio della Chiesa e a docenti del settore" (n. 1.3).

<sup>154</sup> Sull'importanza dei controlli e della prassi di vigilanza da parte dei Superiori sulla gestione delle opere degli Istituti religiosi, cfr. **CONGREGAZIONE PER GLI ISTITUTI DI VITA CONSACRATA E LE SOCIETÀ DI VITA APOSTOLICA**, Lettera Circolare *Linee orientative*, cit., n. 1.2.



al più, caritativa. Peraltro la normativa comunitaria in tema di aiuti di Stato, ispirata alla tutela della libera concorrenza, tende a vietare qualsiasi forma di sostegno pubblico, diretto o indiretto (agevolazioni fiscali), fondato sulla differente natura giuridica dei soggetti operanti sul mercato, tra cui gli enti ecclesiastici, ammettendo differenziazioni solo in relazione alla peculiare natura dell'attività svolta;

b) quello di ispirazione anglosassone, che tende invece a sottoporre gli enti religiosi al diritto comune senza porre formalmente limiti alle loro attività. In questo secondo modello, oggi in espansione anche in alcuni paesi europei per il progressivo superamento di alcune limitazioni poste in passato alla loro sfera di attività, un ente ecclesiastico può quindi svolgere liberamente qualsiasi tipo di attività anche in forma commerciale (enti *non profit*), dando vita, come accade negli Stati Uniti, a complessi sistemi educativi, sanitari o assistenziali facenti capo *ex iure canonico* a un istituto religioso o a una diocesi ma civilmente separati e distinti da essi, talora con la formazione di veri e propri *manager* tra gli ecclesiastici e i religiosi (talora vescovi) e una crescente specializzazione di tipo manageriale delle loro attività.

Si tratta di due modelli frutto di differenti percorsi storici e contesti normativi, ciascuno dei quali presenta pro e contro<sup>155</sup>. Tuttavia dal punto di vista canonistico mi sembrerebbe prioritario, nel contesto attuale, al fine di prevenire ogni tentazione affaristica nella gestione degli enti ecclesiastici, optare, laddove possibile, per una soluzione che tenda a separare in modo chiaro la gestione dell'ente ecclesiastico da quella delle opere da esso promosse, giuridicamente imputabili ad autonomi e distinti soggetti gestiti da personale laico specializzato, anche per rendere più agevole un loro eventuale ridimensionamento o dismissione nel caso in cui non rispondano più alla missione dell'ente o la loro gestione risulti troppo gravosa per le sue risorse<sup>156</sup>.

---

<sup>155</sup> Per un'utile comparazione tra la disciplina degli enti ospedalieri cattolici in Italia e negli Stati Uniti, cfr. A. MADERA, *Gli ospedali cattolici. I modelli statunitensi e l'esperienza giuridica italiana: profili comparatistici*, t. II, *Gli enti ospedalieri (prospettiva comparatistica)*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 111 ss.

<sup>156</sup> Cfr. CONGREGAZIONE PER GLI ISTITUTI DI VITA CONSACRATA E LE SOCIETÀ DI VITA APOSTOLICA, Lettera Circolare *Linee orientative*, cit.: "Le opere mutano secondo i bisogni del tempo e assumono declinazioni diverse a seconda del contesto sociale e culturale. Può accadere, infatti, di gestire opere non più in linea con l'espressione attuale della missione, e immobili non più funzionali alle opere che esprimono il carisma. È necessario, quindi, che ogni Istituto di vita consacrata e Società di vita apostolica: – definisca quali opere e attività proseguire, quali eliminare o modificare e su quali nuove frontiere iniziare percorsi di sviluppo e di testimonianza della missione rispondenti ai bisogni di oggi, in piena fedeltà al proprio carisma; [...]" (n. 1.1.)



Più complessi appaiono i problemi derivanti da legislazioni civili che impongano - per scelta ideologica o per un malinteso senso di uniformità normativa - determinate prestazioni eticamente controverse a tutti i soggetti operanti in un determinato settore di attività. Le ipotesi in questione sono note e destinate a moltiplicarsi in società ormai prive di un'etica comune.

Si possono citare alcuni esempi: le adozioni a favore di coppie omosessuali, imposte nel Regno Unito a tutte le agenzie operanti nel settore; determinati trattamenti sanitari - aborto, sospensione di trattamenti salvavita, suicidio assistito o eutanasia - la cui esecuzione viene imposta anche a ospedali o cliniche cattoliche per continuare a usufruire di fondi pubblici o agevolazioni fiscali essenziali per restare sul mercato; assicurazioni mediche obbligatorie volte a coprire i costi anche di prestazioni (contraccezione o aborto, etc.) ritenute in contrasto con l'etica dell'organizzazione (Obama-care)<sup>157</sup>. Per tali ipotesi sarebbe auspicabile che fosse riconosciuta, in nome del diritto di libertà religiosa e di un maggior pluralismo ideologico, una sorta di obiezione di coscienza per gli enti religiosamente caratterizzati o c.d. di tendenza, consentendo loro di sottrarsi all'obbligo di determinate prestazioni previste *ex lege* quando risultassero in contrasto palese con i propri valori ispiratori<sup>158</sup>.

## 7 - Osservazioni conclusive

Negli ultimi secoli il diritto secolare è stato lo strumento con cui lo Stato moderno in ascesa ha cercato di condizionare l'azione della 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<sup>159</sup>.

---

<sup>157</sup> Per una meditata rassegna delle molte fattispecie normative nelle quali oggi viene rivendicata l'obiezione di coscienza, sempre più in connessione con problematiche bioetiche, cfr. **C. CARDIA**, *Tra il diritto e la morale. Obiezione di coscienza e legge*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., maggio 2009, pp. 1-29. Per una più ampia e aggiornata ricostruzione, anche in termini teorici, dell'istituto dell'obiezione di coscienza negli ordinamenti contemporanei, cfr. **V. TURCHI**, *I nuovi volti di Antigone. Le obiezioni di coscienza nell'esperienza giuridica contemporanea*, ESI, Napoli, 2009.

<sup>158</sup> Sulla c.d. obiezione di coscienza istituzionale, propria delle istituzioni di tendenza, cfr. **V. TURCHI**, *I nuovi volti di Antigone*, cit., p. 68 ss. Sulle *conscience clauses* degli ospedali cattolici nel sistema statunitense e sui loro limiti, cfr. **A. MADERA**, *Gli ospedali cattolici. I modelli statunitensi e l'esperienza giuridica italiana: profili comparatistici*, t. I, *Gli ospedali cattolici negli U.S.A.*, cit., p. 233 ss.

<sup>159</sup> In argomento, con riferimento alla legislazione eversiva dell'asse ecclesiastico in



Una simile 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>160</sup>.

Questa stagione tormentata si è conclusa, o è in via di superamento negli ordinamenti di democrazia pluralista, grazie all'affermazione a livello costituzionale del diritto di libertà religiosa e del principio di laicità dello Stato e di separazione tra lo Stato e le chiese. Si è aperta una nuova fase storica nella quale gli enti della Chiesa, chiamati a essere sempre più espressione dell'intera comunità dei fedeli, nella sua duplice componente ministeriale e comunitaria, sono liberamente ammessi a operare nella società civile, testimoniando i valori evangelici nel rispetto delle leggi civili e in un contesto di pluralismo religioso e ideologico. A ciò corrisponde, sul piano tecnico-giuridico, il superamento della concezione rigida e autoreferenziale della personalità giuridica propria dello Stato moderno, che ha ceduto il posto a una visione meno astratta e formale: lo schermo della personalità giuridica si sta attenuando, come negli ordinamenti di *common law*<sup>161</sup>.

Oggi il rapporto/collegamento degli enti della Chiesa con il diritto secolare non si esaurisce più nelle norme concordatarie, laddove previste, o in un regime giuridico più o meno speciale, ma è 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.

L'attrazione degli enti della Chiesa nell'orbita del diritto comune, nazionale e/o sovranazionale e internazionale, è un segno dei tempi in cui si riflette l'apertura della Chiesa conciliare al mondo ma che va attentamente valutato<sup>162</sup>. Il confronto con il diritto secolare è divenuto meno

---

Italia, che fu uno dei temi centrali della politica sardo-piemontese e unitaria, 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>160</sup> Sulla codificazione del 1917 come espressione di una scelta legislativa dettata dal "progressivo primato assunto, nel diritto canonico, dallo *Ius Publicum Ecclesiasticum*", ovvero dal rapporto con gli Stati, nel quale traspare "l'architettura di un diritto elaborato da una Chiesa in difesa", cfr. **G. DALLA TORRE**, *La Chiesa di fronte agli Stati*, cit., pp. 65-66.

<sup>161</sup> In tal senso è la disciplina della responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reati commessi dai propri funzionari e dipendenti, introdotta negli ultimi anni in alcuni ordinamenti di tradizione romanistica (per l'Italia, cfr. D. lgs 8 giugno 2001, n. 231), che oltrepassa il rigido concetto della persona giuridica come soggetto giuridicamente del tutto separato dalle persone fisiche dei suoi membri.

<sup>162</sup> Sul processo di rinnovamento della Chiesa promosso dal Concilio Vaticano II, anche sul piano delle sue relazioni 'esterne', che l'ha portata a "ricomprendere il proprio rapporto



problematico in sede di riconoscimento civile e capacità giuridica, oggetto soprattutto in passato di normative speciali, ma tende a divenire più esigente il regime delle attività da essi svolte. In particolare le attività svolte in forma commerciale, che spesso si traducono in opere educative e di assistenza, tendono a essere integralmente assoggettate a un diritto comune che, oltre a essere più complesso e oneroso sul piano organizzativo e fiscale, risulta a volte anche insensibile - in società ormai prive di un'etica condivisa - alle sue peculiarità finalistiche, ossia valoriali. La secolarizzazione si tramuta in spinta verso la relativizzazione dei valori e la loro irrilevanza, assecondando il dominio di quella logica formale del diritto secolare che costituisce da sempre l'antitesi del diritto canonico nella sua secolare evoluzione storica<sup>163</sup>.

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.

---

con il mondo, in una feconda tensione, che ancora oggi sperimentiamo, tra la valorizzazione di ciò che di positivo la civiltà moderna apporta, e uno spirito critico verso ciò che appare non coerente con il Vangelo e la retta ragione", cfr. **P.R. GALLAGHER**, *Libertà religiosa e diritti umani nell'Europa del XXI secolo. Non problema ma parte della soluzione*, in *L'Osservatore Romano*, 14 ottobre 2015.

<sup>163</sup> Sul fondamentale contributo del diritto canonico allo sviluppo dei sistemi giuridici secolari in Occidente e sulla sua natura di modello giuridico a essi alternativo, sia per i suoi valori ispiratori che per le tecniche da esso sviluppate per inverarli nell'esperienza storica, si leggano da ultimo le meditate riflessioni di **C. FANTAPPIÈ**, *Il diritto canonico: una creazione giuridica superata?*, cit., p. 231 ss.