



# Gli enti ecclesiastici in rapporto agli enti civili

di Don Lorenzo Simonelli

## 1. Introduzione.

Per l'ordinamento giuridico italiano e canonico tutte le persone fisiche sono riconosciute soggetti di diritto non perché servono a uno scopo, ma per sé stesse, per il fatto stesso che esistono; al contrario gli enti, ovvero le persone giuridiche, sono riconosciute come soggetti di diritto in quanto funzionali ad uno scopo.

Questa comparazione è un po' riduttiva e semplifica le questioni sottese al tema della soggettività nel diritto (a tal proposito si deve considerare la peculiarità del can. 113 del codice di diritto canonico che distingue la natura della Chiesa cattolica e della Sede Apostolica da quella delle altre persone giuridiche: "§ 1. La Chiesa cattolica e la Sede Apostolica sono persone morali in forza della stessa disposizione divina. § 2. Nella Chiesa, oltre alle persone fisiche, ci sono anche le persone giuridiche, soggetti cioè nel diritto canonico di obblighi e di diritti che corrispondono alla loro natura"), tuttavia permette di focalizzare l'attenzione sul fatto che l'emergere di una persona giuridica si accompagna ad uno scopo, ad un fine.

Tale profilo è attestato con chiarezza tanto dal § 1 del can. 114 – "Le persone giuridiche sono costituite o dalla stessa disposizione del diritto oppure dalla concessione speciale da parte della competente autorità data per mezzo di un decreto, come insieme sia di persone sia di cose ordinati ad un fine corrispondente alla missione

della Chiesa, che trascende il fine dei singoli" –, quanto dal c. 3 dell'art. 1, D.P.R. 361/2000, Regolamento [...] dei procedimenti di riconoscimento delle persone giuridiche private [...], laddove il legislatore precisa che ai fini del riconoscimento è necessario che "lo scopo sia possibile e lecito e che il patrimonio risulti adeguato alla realizzazione dello scopo".

Ancor più eloquente nel dare rilevanza all'essenziale legame tra l'esistenza di un ente e il proprio scopo è il co. 1 dell'art. 4 del D. Lgs. 117/2017, Codice del Terzo Settore, laddove il legislatore connette in modo indissolubile (i) il soggetto, (ii) il suo fine proprio e (iii) le attività che permettono di conseguirlo: "Sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale [...]".

## 2. La trilogia: ente, fine, attività.

Quest'ultima norma evidenzia anche la relazione che sussiste tra le attività e il fine di una persona giuridica,

laddove le prime sono individuate come gli strumenti che consentono di perseguire lo scopo dell'ente.

Si tratta di una relazione tanto intensa, similmente a quella che sussiste tra la causa e il suo effetto, che dovrebbe impedire agli operatori giuridici (anzitutto coloro ai quali è affidata la funzione di interpretare le norme) di sovrapporre o anche solo equiparare i due termini. Che sia necessario mantenerli distinti lo esige, per esempio, l'art. 7 dell'Accordo di Revisione del Concordato lateranense del 1929 sottoscritto nel 1984 dalla Santa Sede (ordinamento canonico) e dalla Repubblica italiana (ordinamento civile), laddove con il necessario rigore giuridico si distingue il fine di religione o culto di un ente ecclesiastico, dal fine di religione o culto di un'attività: "2. [...] la Repubblica italiana, su domanda dell'autorità ecclesiastica o con il suo assenso, continuerà a riconoscere la personalità giuridica degli enti ecclesiastici [...] i quali abbiano finalità di religione o di culto [...]". 3. Agli effetti tributari gli enti ecclesiastici aventi fine di religione o di culto, come pure le attività dirette a tali scopi, sono equiparati a quelli aventi fine di beneficenza o di istruzione. Le attività diverse da quelle di religione o di culto [...] sono soggette, nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime".

In poche righe le Parti concordata-

rie distinguono e connettono chiaramente gli scopi degli enti ecclesiastici e le loro attività, ancorché ad entrambi pertenga la qualifica di “religione o culto”. Questo legame/distinzione è ribadito dagli artt. 2 e 16 della legge concordataria n. 222/1985, laddove le medesime Parti concordatarie confermano che:

- la natura “di religione o culto” di un ente ecclesiastico dipende
- dal fatto che il suo fine “essenziale e costitutivo” (non qualsiasi suo scopo) è di “religione o culto”, anche se connesso a finalità di carattere caritativo previste dal diritto canonico, proprio in quanto e se l’ente
- svolge un’attività riconosciuta di “religione o culto” ai sensi della lett. a) dell’art. 16.

Questa trilogia si ritrova anche nella scelta operata a distanza di oltre trent’anni dal legislatore nel Codice del Terzo Settore, laddove all’art. 4 attesta che un ente può dirsi di Terzo Settore se persegue finalità “civiche, solidaristiche e di utilità sociale” in quanto e se svolge una o più attività “di interesse generale”.

### 3. Il fine dell’ente e il rapporto con la sua struttura.

Come visto sopra, seppur brevemente, le attività di una persona giuridica sono, e devono rimanere, funzionali allo scopo che ha indotto i promotori/fondatori a dar vita all’ente stesso; nel contempo il fine di un ente plasma anche la sua struttura giuridica, cioè la configurazione dei suoi organi (ovvero le realtà alle quali è attribuita la funzione di legale rappresentanza, quella amministrativa-gestionale e quella di controllo, nonché la base assembleare cui compete assumere almeno le decisioni fondamentali) e i loro reciproci rapporti. Nell’ordinamento italiano, la sussistenza del fine di lucro di una persona giuridica determinava una partizione della disciplina ad essa applicabile, tanto da collocare le relative norme in due distinte parti del

codice civile:

- nel libro primo, dedicato alle persone e alla famiglia, per le associazioni, fondazioni, comitati e le altre istituzioni di carattere privato,
- nel libro quinto, dedicato al lavoro, per le società che perseguono il fine di generare e distribuire l’utile (che costituisce il cosiddetto fine di lucro soggettivo), quale risultato della gestione di un’attività economica.

Questa separazione normativa è diventata meno marcata in quanto nella riflessione giuridica hanno progressivamente acquisito rilevanza tanto la dimensione economica dell’attività svolta, quanto l’esigenza di tutelare i terzi e promuovere la correttezza della gestione amministrativa, inducendo il legislatore a superare la barriera costituita dalla collocazione della loro disciplina in due diversi libri del codice civile ed applicare anche agli enti senza scopo di lucro (del libro primo) che esercitano un’attività in forma d’impresa alcuni istituti che in origine erano tipici dell’imprenditore e del mondo societario, quali i rimedi allo stato di insolvenza, la pubblicità del Registro delle Imprese, la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e, da ultimo, la disciplina delle operazioni di modifica dell’ente (fusione, scissione, trasformazione).

Questo processo di progressiva assimilazione e unificazione della normativa sulle persone giuridiche non ha però condotto alla perdita di rilevanza dell’assenza del fine di lucro soggettivo in una persona giuridica riguardo la disciplina della sua struttura e del suo funzionamento, nonché di specifiche agevolazioni e/o norme promozionali; al contrario, ha indotto il legislatore italiano ad individuare gli ambiti nei quali essa deve rimanere prevalente.

Un frutto maturo di questa riflessione può essere rinvenuto nel Codice del Terzo Settore, che proprio in ragione del “perseguimento, senza

scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale [...] mediante lo svolgimento [...] di attività di interesse generale in forma di [...] di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni e servizi [...]”, dispone che agli enti del Terzo Settore si applicano le norme elaborate ad hoc dal D. Lgs. 117/2017 (o dal D. Lgs. 112/2017) e – per quanto non previsto e se compatibili – le norme del Codice civile.

Tra le norme ad hoc del Codice vi sono anzitutto quelle relative alla disciplina specifica degli enti che acquisiscono la qualifica di Organizzazioni di Volontariato, di Associazioni di Promozione Sociale, di Enti filantropici, di reti associative, nonché delle associazioni e fondazioni di Terzo Settore.

L’impatto del fine tipico di una persona giuridica sulla sua struttura e funzionamento si riscontra anche nell’ordinamento canonico che, forse in modo più radicale, distingue gli enti disciplinati nel codice di diritto canonico anzitutto in ragione della funzione che assumono all’interno della Chiesa cattolica.

Fatti salvi i casi delle fondazioni di culto (can. 1303) e delle associazioni di fedeli (cann. 215 e 298) che si prestano per una molteplicità di finalità senza che queste abbiano un essenziale impatto sulla loro configurazione, per le altre persone giuridiche canoniche pubbliche la struttura organica e le regole di funzionamento dipendono dalle loro finalità. Come esempio, si può far riferimento a tre tipologie di enti:

- la diocesi (can. 369), ovvero quel soggetto giuridico che corrisponde alla “porzione del popolo di Dio che viene affidata alla cura pastorale del Vescovo con la cooperazione del presbiterio, in modo che, aderendo al suo pastore e da lui riunita nello Spirito Santo mediante il Vangelo e l’Eucaristia, costituisca una Chiesa particolare in cui è veramente pre-

sente e operante la Chiesa di Cristo una, santa, cattolica e apostolica”, che proprio per questo motivo vede il Vescovo diocesano essere il suo legale rappresentante e amministratore (unico), coadiuvato nell’esercizio di questo ufficio da diversi organismi, alcuni di natura pastorale (anzitutto il consiglio episcopale, il consiglio presbiterale e il consiglio pastorale), altri di natura amministrativa-economica (l’economista diocesano, il consiglio per gli affari economici e il collegio dei consultori);

- la parrocchia (can. 515), ovvero quel soggetto giuridico che corrisponde ad “una determinata comunità di fedeli che viene costituita stabilmente nell’ambito di una Chiesa particolare, e la cui cura pastorale è affidata, sotto l’autorità del Vescovo diocesano, ad un parroco quale suo proprio pastore”, e per questa specifica finalità vede nel parroco il suo legale rappresentante e amministratore (unico), coadiuvato – a norma del diritto – nell’esercizio di tale ufficio da altri sacerdoti e dai laici (can. 519) e soggetto alla vigilanza canonica dell’Ordinario diocesano e dalla Santa Sede per quanto riguarda l’amministrazione dei beni;
- gli istituti di vita consacrata (can. 573), ovvero quei soggetti giuridici che permettono ai fedeli di assumere liberamente la forma della vita consacrata mediante la professione dei consigli evangelici e per questo motivo sono governati dai Superiori (cann. 617 e ss.) con l’ausilio dei rispettivi Consigli interni (can. 627).

#### 4. La scelta del tipo di persona giuridica. Alcuni criteri e priorità.

Dunque, se si considera che la ragione d’essere delle persone giuridiche è la possibilità di perseguire un preciso fine – che di regola eccede quelli possibili alle singole persone fisiche

– attraverso l’esercizio di una o più attività (di natura economica o ideale), e che la molteplicità delle tipologie di enti configurati dal legislatore risponde alla necessità di dare a ciascuna di essi una struttura che corrisponde e agevola il conseguimento del loro fine proprio, la scelta di quale tipo di ente si intende costituire/promuovere dovrebbe prestare anzitutto attenzione al fine che i promotori intendono perseguire, prima ancora della attività che intendono svolgere.

Non può dirsi una regola assoluta, tuttavia procedere in tal modo non dovrebbe presentare controindicazioni in vista di una decisione adeguata e ponderata, capace di resistere nel tempo.

Questo percorso di discernimento conduce a prendere atto delle opportunità offerte dal legislatore (in primis le norme promozionali e le agevolazioni), ma anche ad assumere senza titubanza le regole vincolanti che riguardano anzitutto la struttura organica e il modo di funzionamento dell’ente. Probabilmente nessuna tipologia di persona giuridica consente di massimizzare i benefici ed escludere vincoli ed oneri: il percorso che conduce alla scelta finale dovrà, dunque, individuare il tipo di soggetto giuridico capace di integrare i benefici irrinunciabili con i vincoli supportabili.

Alla luce di quanto sopra, potrebbe essere opportuno considerare alcune situazioni che possono presentarsi quando si intende realizzare un’attività di natura sociale in vista di un fine.

##### a) L’assenza del fine di lucro.

Per quanto riguarda l’assenza del fine di lucro (soggettivo), laddove non si intende distribuire gli utili prodotti dalle attività economiche svolte ai soggetti che hanno investito un capitale ma, nel caso ve ne siano, reimpiegarli all’interno dell’ente stesso per far crescere le finalità

ideali, gli enti cosiddetti del Terzo Settore presentano condizioni di efficacia ed efficienza migliori, grazie alle loro tipiche agevolazioni.

Nel contempo, però, proprio la presenza di specifiche agevolazioni (non solo di natura fiscale) e la volontà del legislatore di “elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l’inclusione e il pieno sviluppo della persona” (art. 1. CTS), implicano la presenza di organi statutari e modalità di funzionamento dell’ente assai poco compatibili tanto con una conduzione di tipo verticista, quanto con un’etero destinazione degli avanzi di gestione e del patrimonio accresciuto proprio grazie alla normativa promozionale.

##### b) La generazione di avanzi di gestione per finanziare altre opere.

Quando, invece, è prevalente la volontà di poter utilizzare con ampia libertà gli avanzi di gestione prodotti, le persone giuridiche tipiche delle attività d’impresa – società di capitali – sono certamente uno strumento più adeguato ed efficace; occorre però tener presente che per questi soggetti e le attività da essi gestite sono significativamente minori tanto le agevolazioni fiscali, quanto le norme promozionali (per es. la coprogrammazione e la cogestione con la pubblica amministrazione). La maggior criticità a tal riguardo si verifica quando l’avanzo di gestione che si intende destinare ad altri enti/attività è prodotto da alcune attività fortemente caratterizzate da una valenza sociale (per es. la scuola, la sanità, le opere socioassistenziali-sanitarie) che godono di significativi contributi pubblici in conto esercizio, in quanto sono soggette a regole che tendono a vincolare l’utilizzo degli avanzi di gestione all’interno degli enti gestori e a favore dell’attività che li ha generati. A tal proposito merita di essere considerata la possibilità offerta dal

D. Lgs. 112/2017 di far acquisire alla società di capitali la qualifica di Impresa Sociale.

### c) L'ente strumentale.

Un altro elemento che rileva in ordine alla scelta del tipo di persona giuridica più adeguato a conseguire uno scopo è dato dall'esigenza di disporre di un soggetto giuridico con funzioni meramente strumentali; si configura questa ipotesi quando un ente – canonico o civile – ritiene necessario realizzare un'attività organizzata o perseguire uno scopo senza, però, assumerne immediatamente e formalmente la titolarità, ma volendo garantirsi il controllo sostanziale e formale del nuovo ente. In questo caso al soggetto giuridico individuato è attribuita la funzione di formale titolare dell'opera, con la conseguente assunzione immediata delle responsabilità e degli obblighi giuridici. Si tratta di una situazione che non è di per sé illecita (il caso di scuola è quello della società di capitale uninominale); tuttavia, in presenza di una scissione tra il soggetto che governa di fatto l'attività e quello

che ne è formalmente il titolare, l'ordinamento giuridico non trascura di assicurare con diversi strumenti giuridici la tutela dei terzi e dei soggetti comunque coinvolti, anzitutto quando la gestione dell'attività non adotta adeguati assetti organizzativi, non osserva criteri economico-finanziari idonei a garantire la sostenibilità dell'opera e/o non è rispettata la disciplina sostanziale dell'ente strumentale.

La cautela nel promuovere e avvalersi di un ente strumentale deve essere osservata anche dagli enti ecclesiastici quando per motivi ragionevoli e leciti decidono di promuovere la costituzione di un ente civile strumentale per svolgere attività e perseguire finalità che ritengono meritevoli.

Una delle situazioni tipiche che implica l'utilizzo di un ente strumentale si verifica quando una persona giuridica (anche canonica) ritiene opportuno mantenere una radicale distinzione tra il soggetto titolare di una attività e quello titolare dei beni – anzitutto immobili e finanziari – necessari per l'opera. Come detto, la scissione in due o più soggetti

del complesso dei beni, strumenti e attività richiede un'approfondita verifica e conoscenza delle regole giuridiche che devono essere osservate per rimanere nell'ambito di una scelta lecita e per non subirne gli effetti negativi in ordine alla sostenibilità economica, finanziaria, fiscale e organizzativa.

### d) Promuovere e ispirare.

Solo apparentemente simile è il caso dell'ente che intende ispirare e promuovere la nascita di una nuova persona giuridica che, però, perseguirà i propri scopi e svolgerà le proprie attività agendo – quest'ultima – nel pieno rispetto delle proprie regole di funzionamento e mantenendo la necessaria autonomia, al di fuori di qualsiasi situazione che per semplicità si indica con l'espressione di "direzione e coordinamento". La presenza di una reale e piena autonomia non esclude che l'ente promotore possa sostenere finanziariamente o con altri strumenti l'attività del nuovo ente ... purché nel rispetto delle regole.

## RATIO IN TASCA RIFORMA DEL TERZO SETTORE

SCOPRI  
L'ABBONAMENTO

[store.ratio.it](http://store.ratio.it)



**Guida completa** operativa con tutti gli adempimenti, gli aspetti pratici, le soluzioni statutarie e le scelte ottimali per gli ETS e l'impresa sociale.

**Manuale digitale online costantemente aggiornato** durante l'anno con le **novità normative**.

Con modelli, schemi e moduli scaricabili e subito utilizzabili.

Completo di riferimenti a prassi e giurisprudenza.