

## Enti della Chiesa e il diritto secolare

Paolo Cavana  
LUMSA - Roma

Testo provvisorio e di sintesi

### 1. *Gli enti della Chiesa: varietà e distinzioni*

Il tema assegnato descrive un ambito materiale molto ampio 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 complessità, nell'esame del tema si seguirà il seguente schema: alcune preliminari precisazioni sulla disciplina degli enti nel diritto canonico; breve analisi comparata dei principali modelli normativi cui essi sono soggetti negli ordinamenti secolari; alcune linee di tendenza del regime degli enti nel diritto secolare e in quello canonico; alcune osservazioni circa il loro impatto sulla disciplina civilistica degli enti della Chiesa.

Con l'espressione "enti della Chiesa", non contemplata nel *Codex* ma accolta dalla dottrina canonistica, si intende l'insieme degli enti - ovvero soggetti di diritto diversi dalle persone fisiche, dotati o meno di personalità giuridica canonica - attraverso cui la Chiesa persegue i propri molteplici fini corrispondenti alla sua missione (can. 114, §§ 1-2). In questa sede non si può che dare per scontata l'esame della grande varietà di tipologie di enti che animano la vita della Chiesa. Ai nostri fini è sufficiente richiamare tre distinzioni che consentono di abbracciare questa varietà, cogliendone alcune importanti peculiarità: la prima distinzione, introdotta dal *Codex* del 1983, è quella tra *persone giuridiche pubbliche* e *persone giuridiche private*; la seconda distinzione, di origine dottrinale, è quella tra *enti di struttura* ed *enti di libertà*; la terza distinzione, emersa nella dottrina canonistica americana, è quella tra *Church corporation* e *Church-related corporation*.

### 2. *Gli enti ecclesiastici e il rapporto tra la Chiesa e gli Stati*

Per gli enti della Chiesa il rapporto con il diritto secolare e con le autorità civili è *in re ipsa*. Infatti la materia dei soggetti di diritto e quella patrimoniale sono parte costitutiva di ogni ordinamento secolare, nazionale o sovranazionale, con il quale anche quello canonico deve fare i conti. Infatti gli enti ecclesiali, 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 all'ordinamento civile, si trovano a dover operare giuridicamente all'interno di quest'ultimo.

In questa materia è quindi profondamente implicato il sistema di rapporti tra la Chiesa e la potestà civile. L'antica aspirazione alla *libertas Ecclesiae*, ed 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 ad operare all'interno dell'ordinamento secolare attraverso gli enti in cui è articolata la sua complessa struttura. I modelli storicamente noti di rapporti tra la Chiesa e lo Stato - cesaropapismo, confessionismo, giurisdizionalismo, separatismo - ciascuno dei quali caratterizzato 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.

La disciplina canonistica degli enti della Chiesa è contenuta, nelle sue linee essenziali concernenti soprattutto gli enti di struttura, nel C. I.C., ma essa ha poi avuto ampio sviluppo, proprio per la sua stretta connessione con il diritto secolare, già sotto il *Codex* del 1917 ma soprattutto sotto l'attuale, nel diritto canonico particolare, ovvero nei Concordati stipulati dalla Santa Sede con i singoli Stati

e/o in documenti degli Episcopati nazionali (Conferenze episcopali). Sotto questo aspetto la sua disciplina ha avuto un ampio sviluppo extracodificiale che ha condizionato, in parte, anche l'evoluzione degli ordinamenti secolari.

### 3. *La materia degli enti nelle due codificazioni canoniche*

A partire dalla Rivoluzione francese 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*. Le ragioni storiche e ideologiche di questo orientamento sono note e non è il caso di soffermarsi su di esse. Le legislazioni separatiste prima italiana, nella seconda metà dell'Ottocento, e poi quella francese di inizio Novecento, poi seguite da altre, sono emblematiche al riguardo.

Queste vicende storiche segnarono la prima codificazione del 1917, maturata in un clima di ostilità e diffidenza nei confronti dello Stato moderno. Sotto lo *ius vetus* la materia degli enti della Chiesa, se pure in un quadro delle fonti divenuto caotico, aveva conosciuto uno straordinario sviluppo. Per contro il *Codex* descrisse e disciplinò questa materia come un sistema chiuso, strettamente dipendente dall'autorità e di carattere verticistico, sostanzialmente sordo agli impulsi e ai fermenti provenienti dalla comunità ecclesiale e civile. In questo modo il legislatore universale prendeva atto, sia pure in ritardo, della fine di un'epoca, quello dello *ius commune*, serrando le file e introducendo, pur facendo salvi privilegi e diritti acquisiti una sorta di tassatività delle tipologie di enti ammessi dal *Codex* al riconoscimento canonico.

Il Codice del 1983, grazie alle aperture conciliari e ad una rinnovata visione della Chiesa, ha determinato a sua volta il superamento, nella materia degli enti, della struttura chiusa ed autoreferenziale del *Codex* del 1917, soprattutto attraverso l'abbandono del sistema beneficiale e l'introduzione della distinzione tra persone giuridiche canoniche pubbliche e private: entrambe riforme ricche di implicazioni sul piano canonistico ed ecclesiale. Inoltre il nuovo Codice ha determinato l'avvio di una nuova stagione concordataria, che proprio nella materia degli enti ha avuto uno dei capitoli di maggiore impegno e innovazione, in relazione sia all'attuazione delle riforme conciliari, sia soprattutto nel rapporto con il diritto secolare.

### 4. *Gli enti della Chiesa tra Concordati e diritto comune*

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 sistemi concordatari e sistemi separatisti, a loro volta da suddividere in due sottocategorie: per gli ordinamenti concordatari quella dei paesi dell'area tedesca rispetto a quelli dell'area mediterranea (Italia, Spagna e Portogallo) e latina (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 ed oggi sempre meno significativa, dipende la decisiva questione della rilevanza del diritto canonico, e quindi della specifica strutturazione della Chiesa nei suoi molteplici enti, all'interno degli ordinamenti statuali.

#### 4.1. *Sistemi concordatari o di collaborazione*

##### 4.1.1. *Germania*

Nell'area tedesca gli enti della Chiesa, al pari di quelli delle altre confessioni storicamente radicate nel paese, continuano a godere della condizione giuridica di enti di diritto pubblico, conformemente ad una tradizione risalente alla Pace di Westfalia e recepita prima dalla Costituzione di Weimar e poi dall'attuale Legge Fondamentale (GG). Il principio di autodeterminazione, ovvero la garanzia di "disciplinare e gestire in modo autonomo i propri interessi nei limiti delle leggi valide per tutti", espressamente riconosciuta alle comunità religiose dalla GG (art. 140; art. 137 VWR), costituisce il punto centrale della loro disciplina. Tale diritto non è inteso come limitato ad 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 sono considerate unitariamente dall'ordinamento statale come parte della missione delle comunità religiose. In sostanza, la sfera di autonomia costituzionalmente tutelata non è riconosciuta solo alla comunità religiosa e alle sue articolazioni giuridicamente indipendenti (enti ecclesiastici), ma si estende anche a tutte le istituzioni che sono in qualche modo ad esse collegate, nella misura in cui i fini e le attività di tali istituzioni risultino conformi all'autocomprensione della singola comunità religiosa. In questa prospettiva la Corte costituzionale federale ha ritenuto esenti dall'applicazione della legge statale sul fallimento gli ospedali religiosi anche se, in base ai propri statuti, risultano collegati solo debolmente con una specifica organizzazione ecclesiastica.

#### 4.1.2. Spagna e Italia

Anche nell'area latina (Italia, Spagna, Portogallo) il regime degli enti ecclesiastici continua a conservare, grazie alla normativa concordataria, un saldo ancoraggio al diritto canonico, che costituisce il nucleo essenziale di disciplina della loro struttura e funzionamento interno. Tuttavia, a seguito del processo storico di laicizzazione delle istituzioni e dall'abbandono più recente del principio confessionista, la loro disciplina negli ordinamenti civili ha subito un processo di sostanziale assimilazione agli enti privati (procedura di riconoscimento civile, regime di pubblicità legale mediante iscrizione in pubblici registri, capacità giuridica) con la tendenza, da parte dello Stato, ad ammetterne il riconoscimento civile, salvo che per gli enti di struttura e talora gli istituti religiosi, mediante iscrizione su un registro pubblico (Spagna) o *ex decreto* (Italia) solo in presenza di un "fine di religione o di culto" caratterizzante od esclusivo, mentre le attività diverse da quelle religiose, da intendersi comunque come secondarie, sono sottoposte al diritto comune.

#### 4.2. Sistemi separatisti

Il regime degli enti della Chiesa negli ordinamenti separatisti è caratterizzato essenzialmente dalla formale irrilevanza legale del diritto canonico, considerato tutt'al più come avente mero valore di statuto interno dell'ente, e, pertanto, dalla loro riconduzione a schemi soggettivi e regole di funzionamento interno conformi alla legge civile. Tuttavia questo comune dato formale assume un significato molto diverso nelle due principali esperienze di ordinamenti separatisti, ovvero la Francia e gli Stati Uniti.

##### 4.2.1. Francia

In Francia, a seguito di conflittuali vicende storiche, la Chiesa cattolica 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 enti ecclesiastici e i loro beni avrebbero dovuto essere attribuiti ad associazioni di culto ("*associations 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*". La Chiesa cattolica, come noto, non accettò questa figura di ente, ritenendola in contrasto con la propria struttura gerarchica. Pertanto la sua organizzazione in Francia si basa attualmente sulle "*associations diocésaines catholiques*", una per ciascuna diocesi, soggette formalmente al regime previsto per le *associations cultuelles* ma con la particolarità di essere rette da statuti conformi ad 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. Le congregazioni religiose, dopo vicende assai travagliate, possono oggi ottenere su domanda il riconoscimento legale con decreto del Governo e la loro disciplina è dettata dalla legge sulle associazioni ordinarie (1901). In sostanza a tutt'oggi l'ordinamento francese non riconosce civilmente la struttura organizzativa della Chiesa articolata per enti, aventi ciascuno propri fini e una distinta personalità giuridica. Soccorre in parte la possibilità di ricorrere ad altre figure di persona giuridica previste dal diritto comune (associazioni e fondazioni), soggette tuttavia ad un regime di tutela governativa che, nonostante recenti riforme, ne limita ancora fortemente la capacità giuridica.

#### 4.2.2. Stati Uniti

Il separatismo statunitense è assai diverso da quello francese. Negli Stati Uniti, pur in assenza di concordati, preclusi dal I emendamento della Costituzione federale, il riconoscimento civile degli enti della Chiesa cattolica, come pure delle altre confessioni religiose, salvo che in due stati, non incontra alcun ostacolo. 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.

Le persone giuridiche canoniche pubbliche operano per lo più attraverso la creazione di due tipi di *non-profit corporations*. Il primo tipo (*Church corporation*) corrisponde alla struttura canonica dell'ente ecclesiastico, come risultante nei suoi documenti costitutivi ed il suo fine primario è di tipo essenzialmente religioso. In forza della *Establishment clause*, questo tipo di *corporation* è sottratta agli schemi organizzativi previsti nelle leggi statali e federali (*statutes*), pertanto gode di ampia libertà nel conformare la propria disciplina e struttura interna alle norme canoniche. Il secondo tipo (*Church-related corporation*) viene invece costituito per realizzare le opere e attività apostoliche promosse dalla persona giuridica canonica pubblica. Canonicamente essa ha una specifica funzione - dirigere un'opera di misericordia - di regola rivolta ad una comunità più ampia rispetto a quella dei fedeli e gode pertanto di finanziamenti pubblici e privati per l'erogazione dei servizi resi. È soggetta, per quanto riguarda la sua organizzazione interna, alle leggi statali e federali, ma ne è riconosciuto formalmente il legame con la Chiesa in base a quanto risultante dai suoi documenti costitutivi.

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 ad 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 confessioni e i loro enti possono derivare dal regime di responsabilità cui sono soggette le attività delle *corporations* da esse fondate.

#### 5. Elementi di novità nell'evoluzione degli enti nel diritto secolare

Dopo questi brevi cenni di carattere comparativo, può essere utile segnalare alcune recenti linee di tendenza nell'evoluzione della materia degli enti negli ordinamenti secolari ed in grado di incidere, più o meno direttamente, sulla condizione giuridica degli enti ecclesiastici.

##### a) Sviluppo del Terzo settore (enti non profit)

Un primo fattore evolutivo, manifestatosi già da tempo, è la crisi dello Stato sociale, determinata dalla crescente insostenibilità dei costi dei servizi sociali sui bilanci pubblici, con la progressiva affermazione e il crescente sostegno pubblico al Terzo settore o settore *non profit*. Questo fenomeno ha avuto una importante ricaduta sul regime delle persone giuridiche. Da un lato ha incrinato la tradizionale distinzione tra enti pubblici, espressione della sovranità e dei fini dello Stato, ed enti privati, operanti nel mercato e soggetti ad un regime privilegiato (società commerciali). Altri soggetti privati - associazioni e fondazioni - erano riconosciuti solo in via eccezionale e sottoposti ad un regime giuridico di stretta vigilanza pubblicistica. Lo sviluppo del Terzo settore ha rotto questo schema, determinando la crescente valorizzazione di nuovi soggetti, gli enti non lucrativi, soggetti ad un regime giuridico e fiscale molto più favorevole rispetto al passato, entro cui possono collocarsi oggi anche gli enti ecclesiastici relativamente alle attività di utilità sociale da essi svolte. Ciò ha determinato in molti paesi la loro progressiva uscita da un regime speciale, esclusivo e privilegiato ma sempre più soffocante, e la loro graduale sottoposizione ad un regime di diritto comune di carattere premiale, che implica però anche accresciuti profili di responsabilità per le attività svolte.

##### b) Evoluzione della personalità giuridica

Un secondo elemento di novità, legato al superamento di un certo positivismo giuridico e alla valorizzazione del pluralismo sociale, è l'evoluzione del concetto e del ruolo della personalità giuridica negli ordinamenti secolari. In molti ordinamenti si è passati da un sistema concessorio di riconoscimento della personalità giuridica, intesa come creazione sovrana dello Stato, ad un sistema 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 procedurale si è accompagnata spesso anche la progressiva rimozione dei limiti storicamente apposti alla capacità giuridica degli enti non lucrativi, associazioni, fondazioni ed enti ecclesiastici, come l'abrogazione dell'autorizzazione agli acquisti, che per lungo tempo ne aveva congelato patrimonio e sfera di attività.

c) *Effetti della globalizzazione*

Un terzo ed ultimo fattore che va segnalato è la globalizzazione, che ha determinato un progressivo indebolimento del ruolo e dei poteri dello Stato nazionale. Da cui il superamento di un'economia ristretta, circoscritta al territorio nazionale e soggetta anche a misure protezioniste, verso un sistema economico di tipo espansivo. 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 spesso si trova fuori dei confini nazionali (società finanziarie e fondi sovrani). In sostanza oggi il regime delle persone giuridiche non può più assolvere, come un tempo, ad una funzione primaria di controllo sociale e di orientamento dell'economia nazionale ma solo costituire, in un contesto di concorrenza transnazionale, uno strumento, tra i tanti, di stimolo all'economia e di salvaguardia dei servizi sociali essenziali mediante la semplificazione e la liberalizzazione del regime dei soggetti giuridici, concentrando la vigilanza e il controllo dello Stato sul regime, soprattutto fiscale, delle loro attività.

6. *Fattori evolutivi nell'ordinamento ecclesiale e loro incidenza sugli enti della Chiesa*

A questi fattori, di carattere esterno, si aggiungono una serie di fattori evolutivi interni al sistema ecclesiale, frutto della svolta conciliare, tra cui l'apertura verso il mondo e la valorizzazione del laicato. Tutto ciò si ripercuote sul sistema degli enti della Chiesa, sempre più segnato dalla distinzione tra enti di struttura, necessari ma oggi sempre più soggetti a processi di accorpamento, ed enti di libertà, nei quali si esprimono le molteplici iniziative dei fedeli e in via di espansione.

Da ciò discende il venir meno di una delle principali funzioni assunte dalla persona giuridica canonica a partire dal *Codex* 1917, ovvero quella di ricondurre sotto il controllo formale dell'autorità ecclesiastica ogni possibile attività corrispondente ai fini della Chiesa. Le persone giuridiche canoniche, la cui costituzione prevede sempre l'intervento formale dell'autorità ecclesiastica, cessano 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, costituiscono associazioni od altri enti di diritto comune, anche privi di formale riconoscimento canonico, per lo svolgimento di attività corrispondenti ad opere di pietà o di carità. La scelta tra schemi canonistici e schemi civilistici è determinata dalla previsione di eventuali vantaggi fiscali o comunque dal regime premiale spesso accordato ai secondi qualora corrispondenti a determinati requisiti *non profit*.

In ogni caso il modello dell'ente ecclesiastico non sembra quello più appropriato per la gestione di *asset* finanziari che possono costituire oggi, anche per talune comunità cristiane, la principale risorsa economica. 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, indotta dagli intenti riformatori del Pontefice ma altresì dalla necessità degli istituti finanziari della Santa Sede, a seguito dell'adozione dell'euro da parte dello SCV, di conformarsi ai requisiti previsti a livello internazionale per il contrasto del riciclaggio e del terrorismo.

7. *Osservazioni conclusive*

Negli ordinamenti statali la concezione rigida ed autoreferenziale della personalità giuridica ha ceduto il passo ad una visione meno astratta e formale. D'altra parte l'ordinamento canonico non è più da intendersi come un sistema chiuso, in difesa contro l'avanzata impetuosa di un legislatore secolare pronto ad erodere ogni spazio ai diritti confessionali. La teoria della secolarizzazione, che ha dominato la modernità sul presupposto di una inevitabile scomparsa del fenomeno religioso, si è rivelata sbagliata. Il rapporto/collegamento degli enti della Chiesa con il diritto secolare non si esaurisce più nelle norme concordatarie, oggi peraltro inserite in un contesto di pluralismo religioso, ma è segnato da una apertura sempre più ampia in relazione alle attività che tali enti possono liberamente svolgere, assoggettandosi ad un diritto secolare non più pregiudizialmente ostile ai gruppi religiosi.

L'attrazione degli enti della Chiesa nell'orbita del diritto comune, come accade da tempo nei paesi di *common law*, è un segno dei tempi che va però attentamente valutato. Il confronto con il diritto secolare è divenuto meno problematico in sede di riconoscimento e capacità giuridica, mentre è divenuto più esigente il regime delle attività da essi svolte. In particolare le attività non religiose di rilevanza sociale di un ente ecclesiastico tendono ad essere integralmente assoggettate a un diritto comune che, oltre ad essere più complesso e oneroso sul piano fiscale, risulta a volte insensibile - in società ormai prive di un'etica condivisa - alle sue peculiarità strutturali e soprattutto finalistiche, ossia valoriali.