

Ludovica Decimo

## I BENI TEMPORALI DELLA CHIESA CATTOLICA TRA DIRITTO SCRITTO E DIRITTO VIVENTE\*

SOMMARIO: 1. Il patrimonio della Chiesa cattolica tra diritto canonico e diritto civile. – 2. La tutela e promozione delle finalità dei beni temporali della Chiesa cattolica. – 3. Paupertà, carità e scopi pubblici nelle attività delle persone giuridiche canoniche. – 4. La 'buona gestione' del patrimonio canonico. – 5. Alcune riflessioni conclusive.

### 1. *Il patrimonio della Chiesa cattolica tra diritto canonico e diritto civile*

Il Libro V del *Codex Iuris Canonici* 'I beni temporali della Chiesa' non ha subito dalla sua promulgazione riforme di carattere sostanziale<sup>1</sup>. Sono stati invece numerosi gli interventi extra-codiciali. Gli insegnamenti magisteriali che si sono susseguiti dal 1983 fino ad oggi hanno contribuito a costruire un nuovo orizzonte interpretativo del Codice e, dunque, a tracciare in alcuni casi anche una nuova 'anima' del diritto patrimoniale canonico. È nota la sollecitudine del Santo Padre Francesco per i temi legati all'amministrazione dei beni temporali e al principio di trasparenza, la quale è chiaramente espressa a partire dai lavori di riforma della Curia Romana<sup>2</sup>.

\* Contributo sottoposto a valutazione.

<sup>1</sup> Sono stati, infatti, modificati solo i canoni 1308 e 1310 rispettivamente dagli artt. 9 e 10 di FRANCESCO, *Motu proprio Competentias quasdam decernere*, 11 febbraio 2022, in *Communicationes*, 2022, pp. 90-95, circa la riduzione degli oneri delle Messe e quelli annesse alle cause pie e alle pie fondazioni.

<sup>2</sup> Il processo di riforma dipende, in parte, anche da alcuni fatti di cronaca che hanno interessato i pontificati di Benedetto XVI e di Francesco. Il primo è quello di 'Vatileaks 1' e risale ai primi mesi del 2012. Alcuni documenti interni furono resi pubblici e evidenziavano una profonda spaccatura fra le istituzioni vaticane con riferimento alla gestione dell'Istituto per le Opere di Religione. Il secondo scandalo 'Vatileaks' è avvenuto nel novembre 2015 e riguardava

Il diritto canonico, nell'ambito patrimoniale, è direttamente connesso all'ordinamento secolare. Si tratta di un efficace pragmatismo giuridico, in quanto i beni temporali sono legati inevitabilmente alle regole del diritto civile. Il diritto canonico si occupa della loro gestione interna, ma non può incidere sulla qualificazione giuridica che questi assumono rispetto ai terzi che è regolata dall'ordinamento civilistico.

È stato tuttavia notevole il contributo che la scienza canonistica ha fornito all'evoluzione dei sistemi giuridici moderni. Il diritto canonico patrimoniale ha esercitato un ruolo primario nella formazione dei sistemi giuridici del continente europeo, in particolare del diritto privato<sup>3</sup>. Secondo Harold Berman<sup>4</sup>, alla base dell'intera tradizione giuridica occidentale vi è il diritto della Chiesa cattolica.

Il concetto di persona giuridica, ad esempio, è stato delineato per la prima volta dalla dottrina canonistica medievale. Il diritto romano non conosceva, infatti, tale elaborazione teorica in quanto poneva la sola persona fisica al centro dell'ordinamento giuridico. Fu Sinibaldo de Fieschi (successivamente papa Innocenzo IV) a elaborare una teoria organica sulla *persona ficta*. In precedenza, già il decretista Ugucione da Pisa, aveva equiparato le pie fondazioni alle persone fisiche aventi una ridotta capacità e che devono necessariamente agire attraverso l'intervento di un tutore<sup>5</sup>. L'idea di 'persona giuridi-

---

da il trafugamento di notizie dalla Sante Sede relative alle spese economiche sostenute della Città del Vaticano. Uno dei casi più recenti e probabilmente il più rilevante per quanto oggetto della presente trattazione è quello relativo al palazzo di 'Sloane Avenue'. L'immobile londinese sarebbe stato acquistato con una parte dei soldi dell'Obolo di San Pietro. Le indagini si sono poi successivamente estese a tutte le attività di gestione dei fondi della Segreteria di Stato. Sulla vicenda giudiziaria, si veda diffusamente il contributo di G. BONI, M. GANARIN, A. TOMER, *Il 'processo del secolo' in Vaticano e le violazioni del diritto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica ([www.statochiese.it](http://www.statochiese.it)), n. 5 del 2024, p. 1 ss.

<sup>3</sup> K.W. NÖRR, *Il contributo del diritto canonico al diritto privato europeo*, in *Diritto canonico e comparazione*, Torino, 1992, pp. 13-33.

<sup>4</sup> H.J. BERMAN, *Law and Revolution, the Formation of the Western Legal Tradition*, Harvard, 1983.

<sup>5</sup> Il ruolo del pensiero canonistico e la sua influenza sugli ordinamenti secolari sono stati evidenziati da F. RUFFINI, *La classificazione delle persone giuri-*

ca' trova il proprio fondamento nella teoria del *corpus mysticum*, secondo la quale accanto ai corpi fisici dei fedeli, esiste anche il corpo della Chiesa, avente un'autonoma soggettività e vita propria. La nozione di '*officium*' aiutò la dottrina canonistica dell'età classica a distinguere la 'funzione' dalla 'persona', sviluppando proprio su tale distinzione una serie di importanti corollari giuridici.

I canonisti elaborarono, inoltre, il principio maggioritario per l'organizzazione e l'assunzione delle decisioni degli organi collegiali. È incredibile pensare a quanti e quali sono i riflessi di tale istituto sui moderni ordinamenti giuridici secolari<sup>6</sup>, sia nel diritto pubblico che in quello privato. Altri istituti, invece, pur sempre di derivazione canonistica e che oggi hanno ancora una propria attualità anche nei diritti secolari, sono del tutto assenti nell'ordinamento canonico vigente. È il caso della responsabilità penale delle persone giuridiche che aveva la propria disciplina giuridica nel *Codex* del 1917 e che invece è stata abrogata in quello del 1983. Nella legislazione statale italiana con il D.Lgs. n. 231 del 2001, è stato definitivamente abbattuto il noto principio ottocentesco elaborato da Franz von Liszt '*societas delinquere non potest*' prevedendo la responsabilità formalmente amministrativa ma sostanzialmente penale delle persone giuridiche. Nella medesima direzione si è mossa anche la legislazione vaticana che ha introdotto a partire dal 2013 una serie di importanti modifiche nor-

---

ridiche in Sinibaldo dei Fieschi e in F.C. di Savigny, in *Studi giuridici dedicati e offerti a Francesco Schupfer*, vol. II, Torino, 1892, pp. 313-393; G. BONI, A. ZANOTTI, *Sul contributo del diritto canonico al dibattito riguardo la democrazia*, in *Archivio Giuridico*, 2016, 1, pp. 3-82.

<sup>6</sup> Per un approfondimento in merito si vedano i contributi di C. MAGNI, *Ricerche sopra le elezioni episcopali in Italia durante l'alto medioevo*, Roma, 1928-30; F. RUFFINI, *La ragione dei più*, Bologna, 1977; G. BONI, A. ZANOTTI, *Sul contributo del diritto canonico al dibattito riguardo la democrazia*, cit., pp. 24-31. Sul principio di unanimità nel diritto canonico, P. GROSSI, *Unanimitas. Alle origini del concetto di persona giuridica nel diritto canonico*, in *Annali di Storia del diritto*, 1958.

mative del sistema sanzionatorio delle persone giuridiche dello Stato Città del Vaticano<sup>7</sup>.

Risulta quindi evidente che, in tutto il campo del diritto patrimoniale, vi è una forte interconnessione tra l'ordinamento canonico e quello secolare. Essa, seppur presente nell'intera applicazione delle norme di diritto confessionale, in quanto coesistenti nel tempo e nello spazio, è molto più rilevante nell'ambito patrimoniale.

## *2. La tutela e promozione delle finalità dei beni temporali della Chiesa cattolica*

Il principio teleologico permea tutte quelle norme codiciali ed extra-codiciali dell'ordinamento canonico in materia di amministrazione del patrimonio. Le finalità costituiscono infatti il fondamento della proprietà ecclesiastica e, al tempo stesso, sono un elemento imprescindibile per determinare il corretto utilizzo dei beni temporali. Solo a partire dal Concilio Vaticano II emerge, tuttavia, l'importanza di tutelare delle finalità cui devono essere necessariamente preordinati i beni temporali della Chiesa rispetto all'autonomia del soggetto giuridico che ne è il legittimo proprietario. Fino agli anni successivi alla promulgazione del Codice del 1917, il problema dei 'fini dei

---

<sup>7</sup> La firma delle Convezioni monetarie del 2000 e del 2009 da parte dello Stato Città del Vaticano hanno richiesto un impegno normativo per la repressione degli illeciti finanziari, delle attività di riciclaggio e dei fatti di terrorismo. Le leggi vaticane, in particolare, individuano una responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, prevedendo in caso di commissione di illeciti anche sanzioni pecuniarie e interdittive. In particolare, il titolo X della Legge n. VIII dell'11 luglio 2013 prevede la responsabilità della persona giuridica per i reati commessi nel territorio dello Stato Città del Vaticano, nel suo interesse e nel suo vantaggio dall'organo amministrativo o da colui che riveste funzioni di controllo e/o vigilanza. La Legge n. CCXI del 22 novembre 2017 prevede norme precise in materia di registrazione e vigilanza degli enti senza scopo di lucro aventi sede nello Stato Città del Vaticano. La normativa disciplina, inoltre, l'irrogazione di sanzioni amministrative in caso di violazione delle suddette prescrizioni secondo un procedimento speciale previsto dalla Legge n. X dell'11 luglio 2013.

beni temporali' non era poi così avvertito dalla dottrina canonistica ed ecclesiasticistica. La questione centrale era infatti quella relativa al dominio dei beni ecclesiastici e alla protezione del patrimonio dagli interventi eversivi del legislatore statale. Alcune correnti di pensiero giurisdizionaliste e liberali negarono infatti il carattere originario e indipendente del diritto ecclesiale, anche in materia patrimoniale. Tali orientamenti sono stati condannati da Pio IX, soprattutto nella Lettera Enciclica *Quanta Cura*, e nel Sillabo allegato (1864)<sup>8</sup>.

Il problema del 'dominio' emerge, ad esempio, chiaramente anche nella letteratura scientifica dell'epoca. Nelle *Lezioni di Diritto Ecclesiastico* del 1909, il Professore Antonio Traverso<sup>9</sup> si interroga su chi sia il soggetto della proprietà ecclesiastica, evidenziando come né il diritto canonico né la legislazione statale dell'epoca siano stati in grado di risolvere tale questione. Proprietà della Chiesa o proprietà dello Stato, si chiedeva dunque l'Autore della dispensa. In tale delicato panorama normativo si inserisce, inoltre, anche tutta la legislazione eversiva dell'asse ecclesiastico, che rendeva ancor più tesi i rapporti tra Stato e Chiesa proprio con riferimento all'amministrazione dei beni temporali. Il Codice del 1917 avverte, dunque, l'esigenza di sancire il diritto nativo della Chiesa di acquistare, possedere e gestire i beni temporali più che di individuare le finalità dei beni temporali e le regole per una corretta amministrazione degli stessi.

Sarà il Vaticano II, nella Costituzione pastorale sulla Chiesa nel mondo contemporaneo *Gaudium et Spes*, a chiarire che «le cose terrene e quelle che, nella condizione umana, superano questo mondo, sono strettamente unite, e la Chiesa stessa si serve di strumenti temporali nella misura in cui la propria

---

<sup>8</sup> Pio IX, Lettera enciclica *Quanta Cura*, 8 dicembre 1864, in ASS, 1868, p. 161 ss.

<sup>9</sup> Si tratta della dispensa delle *Lezioni di Diritto Ecclesiastico* del Professore Antonio Traverso, che contiene le lezioni dettate per l'anno accademico 1909-1910. In merito si veda il contributo di A. FUCILLO, *Il valore della tradizione dottrinale: riappare dall'oblio il manuale di Antonio Traverso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), febbraio 2008, p. 1 ss.

missione lo richiede. Tuttavia, essa non pone la sua speranza nei privilegi offertigli dall'autorità civile. Anzi, essa rinunzierà all'esercizio di certi diritti legittimamente acquisiti, ove constatasse che il loro uso può far dubitare della sincerità della sua testimonianza o nuove circostanze esigessero altre disposizioni» (n. 76)<sup>10</sup>.

All'Udienza generale del 24 giugno 1970, Paolo VI chiarì invece che «La necessità dei “mezzi” economici e materiali, con le conseguenze ch'essa comporta: di cercarli, di richiederli, di amministrarli, non soverchi mai il concetto dei “fini”, a cui essi devono servire e di cui deve sentire il freno del limite, la generosità dell'impiego, la spiritualità del significato»<sup>11</sup>.

Anche Papa Francesco nella Lettera apostolica in forma di *motu proprio I beni temporali* circa alcune competenze in materia economica-finanziaria evidenzia che «I beni temporali che la Chiesa possiede sono destinati a conseguire i suoi fini e cioè il culto divino, l'onesto sostentamento del clero, l'apostolato e le opere di carità, specialmente a servizio dei poveri (cfr. can. 1254 § 2 C.I.C.). La Chiesa, di conseguenza, sente la responsabilità di porre la massima attenzione affinché l'amministrazione delle proprie risorse economiche sia sempre al servizio di tali fini»<sup>12</sup>.

Il vigente dettato normativo applica le risultanze del Concilio Vaticano II<sup>13</sup>. L'armonizzazione del diritto canonico ai de-

---

<sup>10</sup> CONCILIO VATICANO II, Costituzione pastorale sulla Chiesa nel mondo contemporaneo *Gaudium et Spes*, 7 dicembre 1965, in AAS, 1966, p. 1032 ss.

<sup>11</sup> PAOLO VI, *Udienza Generale*, 24 giugno 1970, il cui testo integrale è consultabile al sito web [www.vatican.va/content/paul-vi/it/audiences/1970/documents/hf\\_p-vi\\_aud\\_19700624.html](http://www.vatican.va/content/paul-vi/it/audiences/1970/documents/hf_p-vi_aud_19700624.html).

<sup>12</sup> FRANCESCO, Lettera apostolica in forma di *motu proprio I beni temporali* circa alcune competenze in materia economica-finanziaria, 4 luglio 2016, in AAS, 2016, pp. 862-886.

<sup>13</sup> CONCILIO VATICANO II, Costituzione dogmatica sulla Chiesa *Lumen Gentium*, 21 novembre 1964, in AAS, 1965, pp. 5-71: «Come Cristo ha realizzato la sua opera di redenzione nella povertà e nella persecuzione, anche la Chiesa è chiamata a prendere la stessa via, per comunicare a tutti gli uomini i frutti della salvezza. Gesù Cristo, 'sussistendo nella natura divina ... spogliò sé stesso, assumendo la condizione di servo (Fil. 2,6-7) e per noi 'si fece povero da ricco che egli era (2Cor. 8,9)': così anche la Chiesa, benché per eseguire la sua missione abbia bisogno di risorse umane, non è fatta per cercare la gloria

liberati conciliari è avvenuta infatti secondo i principi elaborati dalla Commissione per la revisione del codice di diritto canonico e sottoposte, per ordine di Paolo VI, allo studio del Sinodo dei Vescovi del 1967<sup>14</sup>. Tra le caratteristiche più importanti della nuova normativa in materia patrimoniale è possibile evidenziare l'attuazione del principio di sussidiarietà e il rinvio alla legislazione civile<sup>15</sup>.

Il nuovo dettato normativo inoltre conferma il contenuto legislativo del precedente Codice (can. 1495 C.I.C. 1917) e cristallizza la relazione di strumentalità tra la necessità di mezzi economici e materiali, nel cui novero rientrano pienamente le attività di finanziamento della Chiesa cattolica, e i fini cui essi devono servire. Da tale prospettiva scaturisce anche la natura giuridica canonica dei beni temporali, la cui destinazione universale attribuisce ad essi natura pubblica ecclesiastica, e il conseguente regime di amministrazione cui tali beni sono soggetti. Francesco ha evidenziato infatti che «gli enti della Santa Sede li acquisiscono e utilizzano, non per loro stessi, come il privato proprietario, ma nel nome e nell'autorità del Romano Pontefice, per il perseguimento delle loro finalità istituzionali, del pari pubbliche, e quindi per il bene comune e a servizio della Chiesa»<sup>16</sup>.

---

sulla terra, ma per espandere l'umiltà e l'abnegazione anche col suo esempio» (n. 8); Id., Decreto sul ministero e la vita dei presbiteri *Presbyterorum ordinis*, 7 dicembre 1965, *ivi*, 1966, pp. 991-1024 (cfr. n. 17); Id., Costituzione pastorale sulla Chiesa nel mondo contemporaneo *Gaudium et Spes*, cit.: «gli apostoli e i loro successori con i propri collaboratori, essendo inviati ad annunziare agli uomini il Cristo salvatore del mondo, nell'esercizio del loro apostolato si appoggiano sulla potenza di Dio, che molto spesso manifesta la forza del vangelo nella debolezza dei testimoni. Tutti quelli che si dedicano al ministero della parola di Dio bisogna che utilizzino le vie e i mezzi propri del vangelo, che, in molti punti, differiscono dai mezzi della città terrena» (n. 76).

<sup>14</sup> Si tratta dei *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem ponuntur*, approvati dall'assemblea sinodale il 7 ottobre 1967. In merito si veda F. D'OSTILIO, *La storia del nuovo codice di diritto canonico. Revisione, promulgazione, presentazione*, Città del Vaticano, 1983.

<sup>15</sup> Sul punto si veda diffusamente V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, Bologna, 2011, p. 48 ss.; J.P. SCHOUPE, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, Milano, 1997, p. 1 ss.

<sup>16</sup> FRANCESCO, Lettera apostolica in forma di *motu proprio* circa il patrimonio della Sede Apostolica, 23 febbraio 2023, in *Communicationes*, 2023, pp. 34-35.

In forza dell'autonomia confessionale prevista dalla Carta costituzionale italiana, è la Chiesa cattolica a determinare le proprie finalità e dunque anche le regole operative necessarie per il corretto perseguimento delle stesse attraverso l'amministrazione patrimoniale.

Alla luce dei recenti orientamenti della legislazione canonica universale e particolare, si avverte sempre più l'esigenza di attribuire una rilevanza anche civilistica (e dunque non solo limitata al diritto canonico) alle finalità cui devono essere preordinati i beni temporali. La vigente legislazione pattizia in materia (art. 18 della L. n. 222 del 1985), come è noto, prevede un rinvio formale al diritto canonico solo per quelle norme che riguardano i controlli tutori o i poteri di rappresentanza delle persone giuridiche canoniche. Il mancato rispetto di tali disposizioni determina l'annullabilità del contratto civile posto in essere. Il rinvio non opera, invece, per quel complesso di norme canoniche (oggi sempre più ampio) che imprimono ai beni temporali una determinata finalità da perseguire negli atti amministrativi che li riguardano.

Si potrebbe pensare, dunque, alla possibilità di 'rafforzare' il principio teleologico ormai cristallizzato nel diritto patrimoniale canonico attraverso l'utilizzo di strumenti negoziali previsti dall'ordinamento secolare. Si tratta dunque di imprimere uno scopo preciso su beni mobili e immobili o su una *universitas* di beni, al fine di evitare atti di dispersione del patrimonio ecclesiastico o di speculazione. È opportuno evidenziare come il concetto di patrimonio destinato ad uno scopo sia di recente introduzione anche nel panorama giuridico italiano e che, dunque, non sono moltissimi gli strumenti a disposizione del giurista positivo<sup>17</sup>.

In tale prospettiva, acquistano rilievo alcuni istituti che si caratterizzano per una particolare duttilità e neutralità: il

---

<sup>17</sup> Solo con la diffusione di istituti di matrice anglosassone, come ad esempio il *trust*, il legislatore italiano ha iniziato ad interrogarsi sulla necessità di proteggere lo scopo cui può essere destinato un bene. In precedenza, il legislatore civile conosceva, infatti, i casi di destinazione patrimoniale del fondo patrimoniale in materia di famiglia (art. 167 ss. c.c.) e dei patrimoni destinati ad uno specifico affare per le società per azioni (art. 2447-*bis* ss. c.c.).

vincolo di destinazione di cui all'art. 2645-ter c.c., il contratto di affidamento fiduciario e il *trust*<sup>18</sup>. Essi sono strumenti idonei a veicolare anche gli interessi religiosi nel nostro ordinamento. L'assenza di una tassativa predeterminazione degli scopi, che sono solo genericamente delimitati, consente al giurista di ricomprendervi una pluralità di finalità che, non di rado, sono riconducibili alla sfera religiosa e culturale, sia del singolo che dell'ente religioso.

La configurazione 'neutra' di tali istituti li rende potenzialmente straordinari veicoli di traduzione dei principi religiosi cattolici previsti in materia di amministrazione dei beni temporali (come quelli previsti dal can. 1254 § 2 ovvero il culto divino, l'onesto sostentamento del clero, l'apostolato e le opere di carità, specialmente a servizio dei poveri), garantendone un'effettiva attuazione anche nell'ordinamento giuridico civile<sup>19</sup>.

La previsione di una speciale destinazione patrimoniale per gli enti religiosi, inoltre, è stata inserita anche dal legislatore civile per le finalità di utilità sociale. La persona giuridica canonica civilmente riconosciuta che intende costituire un ramo ente del Terzo Settore (ETS) o di impresa sociale ai sensi del Codice del Terzo Settore (CTS) dovrà adottare un regolamento e indicare un complesso di beni da destinare alle attività d'interesse generale<sup>20</sup>. L'individuazione in concreto di tali cespiti dovrà essere fatta dall'autorità ecclesiastica com-

---

<sup>18</sup> Per un approfondimento sui singoli negozi in materia di tutela del sentimento religioso sia consentito il rinvio a L. DECIMO, *La tutela giuridica dei luoghi di culto: riflessioni applicative sull'art. 2645-ter c.c.*, in *Diritto e Religioni*, 2016, 1, pp. 153-165; EAD., *Templa moderna: i luoghi di Dio. La disciplina giuridica degli edifici di culto*, Napoli, 2021, p. 244 ss.

<sup>19</sup> In merito alla possibilità di veicolare i principi costituzionali, in particolare della libertà religiosa, attraverso strumenti negoziali, si veda A. FUCILLO, *L'attuazione privatistica della libertà religiosa*, Napoli, 2005, pp. 26-28. L'Autore propone, infatti, uno schema generale con il quale è possibile l'attuazione dei principi tutelati dall'ordinamento giuridico.

<sup>20</sup> Per un approfondimento sul regolamento ETS e impresa sociale degli enti religiosi civilmente riconosciuti, si vedano i contributi di A. FUCILLO, R. SANTORO, L. DECIMO, *Gli enti religiosi ETS. Tra diritto speciale e regole di mercato*, Napoli, 2019; A. FUCILLO, *Gli enti religiosi nel mercato dei beni e dei servizi*, in *Enti religiosi e riforma del non profit*, a cura di A. GUARINO, Napoli, 2020, p. 33 ss.; A. FUCILLO, L. DECIMO, *La costituzione del ramo "ETS"*

petente secondo i criteri stabiliti dall'ordinamento canonico. Il legislatore secolare, nel rispetto del principio di bilateralità pattizia, non ha infatti previsto alcuna regola in merito alla consistenza patrimoniale (né qualitativa – quali beni devono rientrare – né quantitativa – il valore che devono necessariamente avere).

In tale prospettiva, l'amministratore della persona giuridica canonica dovrà, ad esempio, comprendere qual è il patrimonio stabile e quali cespiti invece poter utilizzare ed eventualmente destinare ad altre attività (di utilità sociale, istruzione o imprenditoriale). La definizione di patrimonio stabile è stata elaborata dalla dottrina canonistica come «l'insieme dei beni che costituiscono la base economica minima e sicura affinché possa sussistere la persona giuridica in modo autonomo ed esplicitare i fini e i servizi che le sono propri; non ci sono però regole assolute per fissare la nozione di stabilità di un patrimonio, poiché esso è delimitato in funzione non solamente della natura e della quantità dei beni, ma anche delle esigenze economiche che sono necessarie per il componimento dei fini, così come della situazione economica, stazionaria ed in espansione dell'ente nell'esercizio della sua missione»<sup>21</sup>. Il Dicastero per gli Istituti di vita consacrata e le Società di vita apostolica ha pubblicato nel 2018 un documento (gli orientamenti), intitolato *Economia a servizio del carisma e della missione*<sup>22</sup>, approvato dal Sommo Pontefice in data 12 dicembre 2017, dove è stata fornita una definizione di patrimonio stabile. Il patri-

---

e l'«impresa sociale» dell'ente religioso civilmente riconosciuto, in *Notariato*, 2023, 5, pp. 1-13.

<sup>21</sup> In tal senso M. LOPEZ ALARCÓN, *Comentario al canone 1285*, in *Código de derecho canónico*, Pamplona, 1983. Sulla medesima linea si pone anche J.P. SCHOUPE, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, cit., p. 140, il quale evidenzia che «il patrimonio stabile è un insieme di beni che gode di una certa immutabilità, in modo tale che un atto che lo modificasse sarebbe ritenuto di amministrazione straordinaria. La ragion d'essere di questi beni, legittimamente assegnati come dote permanente, è di assicurare un supporto finanziario stabile per garantire l'autosufficienza economica e la sopravvivenza dell'ente, così come per agevolare il conseguimento dei suoi fini propri».

<sup>22</sup> DICASTERO PER GLI ISTITUTI DI VITA CONSACRATA E LE SOCIETÀ DI VITA APOSTOLICA, *Orientamenti Economia a servizio del carisma e della missione*, Città del Vaticano, 2018.

monio stabile è «costituito da tutti i beni immobili e mobili che per legittima assegnazione sono destinati a garantire la sicurezza economica dell'Istituto. Per i beni dell'intero Istituto, tale assegnazione viene fatta dal Capitolo generale o dal Superiore generale con il consenso del suo Consiglio. Per i beni di una Provincia, come pure per i beni di una casa legittimamente eretta, tale assegnazione viene fatta dal Capitolo provinciale o altre assemblee simili (cf. can. 632), oppure dal Superiore provinciale con il consenso del suo Consiglio e confermata dal Superiore generale» (p. 65).

L'Istruzione (diritto canonico proprio) ha contribuito alla definizione di un concetto non chiarito all'interno del *Codex*, come appunto quello di patrimonio stabile, che assume un rilievo particolare nella corretta amministrazione dei beni temporali.

### *3. Paupert , carit  e scopi pubblici nelle attivit  delle persone giuridiche canoniche*

L'amministrazione del patrimonio delle persone giuridiche canoniche deve essere sempre pi  orientata, oltre che al rispetto delle norme codicistiche, anche all'osservanza dei principi e al perseguimento delle finalit  proprie della Chiesa cattolica. Tale aspetto emerge chiaramente anche nel servizio della carit <sup>23</sup>. Con la Lettera enciclica *Deus caritas est*<sup>24</sup> prima e con la Lettera apostolica in forma di *motu proprio Intima Ecclesiae natura*<sup>25</sup> dopo,   stata evidenziata la necessit  di garantire che anche la gestione delle attivit  caritative «sia realizzata in accordo con le esigenze dell'insegnamento del-

---

<sup>23</sup> Tali aspetti sono evidenziati da P. CAVANA, *Enti ecclesiastici e riforma del Terzo settore. Profili canonistici*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 22 del 2017, p. 7 ss.

<sup>24</sup> BENEDETTO XVI, Lettera enciclica *Deus caritas est* ai Vescovi, ai presbiteri e ai diaconi, alle persone consacrate e a tutti i fedeli laici sull'amore cristiano, 25 dicembre 2005, in AAS, 2006, p. 217 ss.

<sup>25</sup> BENEDETTO XVI, *Motu proprio Intima Ecclesiae natura*, 11 novembre 2012, in AAS, 2012, pp. 996-1004.

la Chiesa e con le intenzioni dei fedeli, e che rispettino anche le legittime norme date dall'autorità civile»<sup>26</sup>. Si è reso necessario determinare nel diritto della Chiesa «alcune norme essenziali, ispirate ai criteri generali della disciplina canonica, che rendessero esplicite in questo settore di attività le responsabilità giuridiche assunte in materia dai vari soggetti implicati, delineando, in modo particolare, la posizione di autorità e di coordinamento al riguardo che spetta al Vescovo diocesano». Nella parte dispositiva, infatti, il *motu proprio Intima Ecclesiae natura* evidenzia in più punti tale necessità sia per le libere iniziative di carità dei fedeli che per le opere promosse dagli enti gerarchici. L'art. 1 § 3 dispone che «Oltre ad osservare la legislazione canonica, le iniziative collettive di carità [...] sono tenute a seguire nella propria attività i principi cattolici e non possono accettare impegni che in qualche misura possano condizionare l'osservanza dei suddetti principi.»; l'art. 2 § 1 prevede che «Negli Statuti di ciascun organismo caritativo [...] oltre alle cariche istituzionali ed alle strutture di governo secondo il can. 95 § 1 CIC, saranno espressi anche i principi ispiratori e le finalità dell'iniziativa [...]». Con riferimento agli organismi di carità soggetti all'autorità del Vescovo è inoltre stabilito che egli curi «la gestione delle iniziative da lui dipendenti sia testimonianza di sobrietà cristiana» (art. 10 § 4) e potrà «rendere pubblico ai propri fedeli il fatto che l'attività d'un determinato organismo di carità non risponda più alle esigenze dell'insegnamento della Chiesa, proibendo allora l'uso del nome 'cattolico' ed adottando i provvedimenti pertinenti ove si profilassero responsabilità personali» (art. 11). Il *motu proprio* presenta inoltre alcuni elementi giuridici che a loro volta impongono una modifica delle regole canoniche precedenti che interessano per molti aspetti anche il di-

---

<sup>26</sup> In merito si vedano diffusamente i volumi collettanei *L'archetipo dell'amore fra gli uomini. "Deus Caritas Est": riflessioni a più voci sull'Enciclica di Benedetto XVI*, a cura di G. DALLA TORRE, Roma, 2007; *Diritto canonico e servizio della carità*, a cura di J. MINAMBRES, Milano, 2008; *Il servizio della carità: corresponsabilità e organizzazione*. Atti della giornata di studio sul *Motu Proprio Intima Ecclesiae natura*, 13 dicembre 2013, Città del Vaticano, 2014.

ritto patrimoniale canonico (e in alcuni casi anche il l'ordinamento secolare) e che possono così essere sintetizzati:

- a) il servizio della carità deve essere esercitato sotto la responsabilità diretta dei vescovi diocesani;
- b) gli enti che assumono la responsabilità gestionale di attività caritative riferibili alla Chiesa cattolica devono presentare un'evidente 'identità cattolica'. Ciò implica che gli operatori devono condividere, o almeno rispettarne, l'identità cattolica delle opere svolte;
- c) gli enti ecclesiali che svolgono attività caritative con propria autonomia hanno il diritto di farlo senza ingerenze esterne;
- d) va sempre garantito il rispetto della volontà degli offerenti e dei fondatori rispetto all'uso di beni;
- e) il Vescovo diocesano deve vigilare sul rispetto da parte dei fedeli e delle istituzioni sottoposte alla sua vigilanza della legislazione civile in materia;
- f) gli enti caritativi devono rispettare gli obblighi di trasparenza finanziaria e, in particolare, sono tenuti a presentare all'Ordinario competente un rendiconto annuale.

La riforma del servizio della carità operata dal legislatore universale interessa anche direttamente la gestione delle attività delle Caritas diocesane, la cui disciplina giuridica nell'ordinamento canonico (universale e particolare) non appare sempre uniforme, in particolare sotto il profilo strutturale e organizzativo.

La Circolare n. 27 del 17 luglio 1998 evidenzia come «la struttura giuridico-amministrativa delle Caritas diocesane operanti nel nostro Paese non [fosse], di fatto, uniforme» (punto 2). Le Caritas diocesane, com'è noto, sono un 'organismo pastorale' e si configurano come un ufficio della curia diocesana, dotato spesso di una parziale indipendenza operativa, ma prive di un'autonomia giuridico-amministrativa.

Nel tentativo di coordinare le tante differenze locali, il Consiglio Episcopale Permanente (sessione 17-20 settembre 1990) sviluppò alcune indicazioni per l'elaborazione degli statuti delle Caritas diocesane e parrocchiali. Ciò indusse gli operatori a ritenere, erroneamente, che la Caritas diocesa-

na dovesse costituirsi come un ente istituzionalmente distinto dall'ente diocesi.

L'*Istruzione in materia amministrativa* del 1° aprile 1992 ha chiarito che le Caritas diocesane – e parrocchiali – sono organismi pastorali a costituzione tendenzialmente obbligatoria, ma sempre nell'ambito degli uffici destinati al coordinamento delle varie attività pastorali in ambito locale. In termini molto espliciti, l'Istruzione precisa che «per il futuro la Caritas sia considerata un ufficio diocesano»<sup>27</sup>.

L'*Istruzione in materia amministrativa* emanata dalla Conferenza episcopale italiana del 2005 ha di nuovo registrato l'eterogeneità della situazione nazionale, e ha ulteriormente chiarito: «90. [...] È opportuno che l'ente diocesi non assuma direttamente la gestione di attività caritative (ad esempio, mense per i poveri, centri per anziani o disabili, case di accoglienza, colonie, case per ferie), se esse sono considerate, ai fini fiscali, attività commerciali e se comportano specifiche responsabilità. Dette attività possono essere convenientemente gestite da altri enti con finalità specifiche (fondazioni diocesane, confraternite, istituti religiosi, associazioni, cooperative, ecc.), con le quali la diocesi può stabilire rapporti convenzionali. Nelle diocesi in cui opera un ente ecclesiastico, comunque denominato, che persegue finalità ed esercita attività caritative, esso non deve sostituire l'ufficio Caritas, cui compete l'azione di promozione e di coordinamento, ma deve piuttosto costituirne uno strumento operativo secondo le indicazioni del Vescovo diocesano».

Questo complesso apparato normativo e regolamentare canonico deve oggi necessariamente confrontarsi con la disciplina del Codice del Terzo Settore<sup>28</sup>. La tendenza è infatti quel-

---

<sup>27</sup> Il documento ha fatto salve le realtà già costituite in modo diverso da quello di ufficio, in particolare in tutti quei casi in cui la Caritas diocesana avesse già assunto la veste di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto o di persona giuridica civile.

<sup>28</sup> Per approfondimenti su enti religiosi e Terzo Settore si vedano *Enti religiosi e riforma del Terzo settore*, a cura di A. GIANFREDA, M. ABU SALEM, Tricase, 2018; A. BETTETINI, *Riflessi canonistici della riforma del Terzo settore*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoeChiese.it](http://www.statoeChiese.it)), n. 20 del 2018, p. 1 ss.; P. CAVANA, *Enti ecclesiastici e riforma del Terzo*

la di preferire un decentramento della gestione delle attività caritative e dunque l'affidamento delle stesse a persone giuridiche civili (o a enti ecclesiastici preesistenti), strutturalmente distinte rispetto all'ufficio Caritas e dunque all'ente Diocesi. D'altra parte, alla luce della Lettera apostolica in forma di *motu proprio Intima Ecclesiae natura*, è pur sempre necessario garantire sia l'ecclesialità delle finalità di tali 'enti di gestione' delle attività caritative sia il loro collegamento organico/strutturale con la Diocesi.

La prima esigenza può essere soddisfatta inserendo nell'oggetto sociale della persona giuridica civile un chiaro richiamo alle finalità 'tradizionali' della Caritas diocesana nonché ai principi religiosi cattolici. Tale previsione statutaria non contrasta, infatti, con la disciplina giuridica prevista per le per-

---

*settore. Profili canonistici*, *ivi*, n. 22 del 2018, p. 1 ss.; P. CONSORTI, *L'impatto del nuovo Codice del Terzo settore sulla disciplina degli «enti religiosi»*, *ivi*, n. 4 del 2018, p. 1 ss.; G. DALLA TORRE, *Enti ecclesiastici e Terzo settore. Annotazioni prospettiche*, *ivi*, n. 16 del 2018, p. 1 ss.; A. MANTINEO, *Il Codice del terzo settore: punto di arrivo o di partenza per la palingenesi degli enti religiosi?*, *ivi*, n. 27 del 2018, p. 1 ss.; P. CONSORTI, *Il nuovo «Codice del Terzo Settore» con particolare attenzione alla disciplina degli enti ecclesiastici (o religiosi?)*, pp. 273-288, P. FLORIS, *Enti religiosi e riforma del Terzo Settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi*, pp. 427-444, M. PARISI, *Enti religiosi, no profit ed economia solidale. Sull'interventismo sociale dell'associazionismo di tendenza etico-religiosa nelle attuali tensioni riformistiche*, pp. 541-544, tutti in *Rigore e curiosità. Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, a cura di G. D'ANGELO, Torino, 2018; A. FUCCILLO, R. SANTORO, L. DECIMO, *Gli enti religiosi ETS. Tra diritto speciale e regole di mercato*, Napoli, 2019; P. CONSORTI, *Questioni di diritto patrimoniale canonico. Alcune riflessioni a partire dagli adempimenti conseguenti alla riforma italiana in materia di Terzo settore*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 10 del 2019, p. 1 ss.; M. PARISI, *Enti religiosi e Codice del Terzo Settore: verso il superamento della specialità pattizia delle persone giuridiche ecclesiastiche*, in *Diritto e società*, 2019, pp. 305-320; A. FUCCILLO, *Gli enti religiosi nel mercato dei beni e dei servizi*, in *Enti religiosi e riforma del non profit*, cit., p. 33 ss.; *Gli enti ecclesiastici nella riforma del Terzo settore*, a cura di P. CAVANA, Torino, 2021; I. BOLGHIANI, *Gli effetti della riforma del Terzo settore in materia di «enti religiosi civilmente riconosciuti»*, Torino, 2021; *Gli enti religiosi: tra diritto speciale, diritto comune e mercati*, a cura di A. FUCCILLO, L. DECIMO, Napoli, 2022; A. FUCCILLO, *Diritto, religioni, culture. Il fatto religioso nell'esperienza giuridica*, Torino, 2022; A. FUCCILLO, L. DECIMO, *La costituzione del ramo «ETS» e l'«impresa sociale» dell'ente religioso civilmente riconosciuto*, cit., pp. 1-13.

sone giuridiche civili, anche qualora quest'ultime assumano la qualifica di ETS. La Nota direttoriale n. 4581 del 6 aprile 2023 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha infatti chiarito che non si ravvisano «elementi di contrarietà al Codice del Terzo settore nella fattispecie di enti che intendano svolgere le proprie attività di interesse generale sulla base di un sistema valoriale che, anche partendo da un'ispirazione iniziale ad un credo di natura religiosa (ma non solo), orienti le stesse, finalisticamente, al raggiungimento di obiettivi di carattere civico, solidaristico o di utilità sociale. Al contrario, il perseguimento di finalità di evangelizzazione o di culto non rientra nel novero delle finalità proprie degli enti del Terzo settore». È inoltre possibile inserire una norma statutaria che circoscriva l'adesione a un ente civile, anche eventualmente ETS, esclusivamente agli appartenenti ad un determinato credo o ad una determinata confessione religiosa. Tale ultima previsione non è invece possibile, come chiarito dalla citata Nota direttoriale, per le Associazioni di Promozione Sociale (APS).

È inoltre opportuno prevedere un controllo sulla *governance* dell'ente gestore da parte della Diocesi. Tale potere di controllo può esplicitarsi, ad esempio, attraverso la previsione statutaria che attribuisce alla Diocesi o direttamente alla persona del Vescovo la nomina e la revoca dell'organo amministrativo dell'ente. È opportuno precisare che tale potere subisce una limitazione nel caso di un ente gestore 'ETS'. Ai sensi dell'art. 26, comma 5 del CTS, la nomina di uno o più amministratori può essere attribuita dall'atto costitutivo o dallo statuto agli enti religiosi civilmente riconosciuti, ma «in ogni caso, la nomina della maggioranza degli amministratori è [...] riservata all'assemblea». Con riguardo all'assunzione delle funzioni di amministratore, inoltre, un determinato profilo valoriale che connota l'ente può costituire, nel caso di specie, un requisito ragionevole, coerente e, quindi, non discriminatorio di accesso alla carica sociale, la cui previsione può legittimamente trovare espressione nell'autonomia statutaria dell'ente (Nota direttoriale n. 4581 del 6 aprile 2023 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali).

Ci si trova d'innanzi, dunque, ad una nuova categoria di persone giuridiche che possiamo definire 'enti civili d'ispirazione religiosa' che subiscono l'influenza diretta da parte dell'ordinamento canonico, in quanto da esso implicitamente disciplinati o comunque ispirati, ma che nascono ed operano secondo le regole dell'ordinamento giuridico statale.

In materia di ETS, vi sono stati inoltre alcuni interventi da parte della Conferenza Episcopale Italiana sui regolamenti (che interessano solo in parte l'esercizio delle attività caritative)<sup>29</sup>. Si auspica un intervento che aiuti le Diocesi anche in materia di gestione e amministrazione degli enti (giuridicamente autonomi) che collaborano con le Caritas diocesane. Si evidenzia infatti una eccessiva eterogeneità delle forme organizzative civili adottate e, molto spesso, anche a una pericolosa dispersione delle risorse destinate alle attività caritative.

#### 4. *La 'buona gestione' del patrimonio canonico*

L'amministrazione del patrimonio a livello centrale della Chiesa cattolica si ispira oggi a criteri di assoluta e oggettiva trasparenza. Le riforme che hanno interessato il diritto canonico e vaticano hanno cristallizzato tale principio nel 'buon governo' dei beni della Chiesa cattolica<sup>30</sup>. Le riforme operate durante i pontificati di Benedetto XVI e Francesco hanno sicuramente contribuito ad una rilettura del concetto di 'buon padre di famiglia' già previsto dal can. 1284 § 1 e che ricomprende una serie di comportamenti che l'amministratore dei beni de-

---

<sup>29</sup> I documenti e i fac-simile sono disponibili al sito web <https://giuridico.chiesacattolica.it/modelli-di-regolamento-per-la-costituzione-di-un-ramo-ent-del-terzo-settore-o-impresa-sociale-da-parte-di-un-ente-ecclesiastico/>.

<sup>30</sup> FRANCESCO, Costituzione apostolica *Pascite gregem Dei*, 23 maggio 2021, in AAS, 2021, pp. 534-637, con cui viene riformato il Libro VI del Codice di Diritto Canonico, che ha tipizzato reati di tipo patrimoniale come l'alienazione di beni ecclesiastici senza le prescritte consultazioni; o i reati patrimoniali commessi per grave colpa o grave negligenza nell'amministrazione. Si veda diffusamente in merito G. BONI, *Il Libro VI De sanctionibus poenalibus in Ecclesia: novità e qualche spigolatura critica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 11 del 2022, pp. 1-131.

ve necessariamente osservare nell'esercizio delle proprie funzioni. In tale prospettiva, è entrata a far parte del lessico della Chiesa cattolica e dei giuristi anche l'espressione *accountability*, che si riferisce all'obbligo che ricade sugli amministratori di rendere conto delle proprie decisioni e di essere responsabili per i risultati conseguiti. Alcune espressioni di *accountability* sono individuate nei canoni 1284, 1287 così come in molte altre norme del *Codex*<sup>31</sup>.

È, infatti, lo stesso can. 1284 § 1 a prevedere che l'amministratore o gestore debba amministrare i beni come il 'buon padre di famiglia', ovvero rendendo conto del proprio operato alle autorità canoniche e osservando le disposizioni previste al secondo paragrafo.

Per lo svolgimento della sua missione universale la Chiesa deve pertanto avvalersi di una gestione patrimoniale trasparente ed efficiente. È, infatti, noto che una amministrazione oculata del patrimonio è essenziale per lo sviluppo delle missioni ecclesiali, nonché di tutte le opere di bene che la Chiesa cattolica compie nel mondo.

Le riforme operate durante i pontificati di Benedetto XVI e Francesco hanno sicuramente contribuito al miglior funzionamento degli organismi di controllo e prevenzione, ciò al fine di garantire le migliori *performance* gestionali possibili e il raggiungimento di tutte le finalità connesse alla missione universale della Chiesa cattolica, evitando così la dispersione del patrimonio. Esse costituiscono anche un argine all'utilizzazione delle finanze della Chiesa in modo meramente speculativo<sup>32</sup>,

---

<sup>31</sup> Sul punto si veda diffusamente J. MIÑAMBRES, *Rilevanza canonica dell'accountability degli amministratori dei beni ecclesiastici*, in *Ius Ecclesiae*, 2019, pp. 135-149; ID, *Governance e accountability nella gestione dei beni ecclesiastici*, in *La trasparenza nella gestione dei beni ecclesiastici: dalla governance alla accountability. La sfida della rendicontazione tra pastorale e contabilità*, a cura di A. ASTE, Venezia, 2019, pp. 13-27.

<sup>32</sup> In merito si vedano i contributi di A. FUCILLO, *Potestà punitiva della Chiesa cattolica e illeciti finanziari: la pena canonica in ausilio agli ordinamenti civili*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 6 luglio 2015, pp. 14-16; F. SORVILLO, *Pene canoniche, sanzioni islamiche e modelli economico-speculativi: i diritti religiosi a sostegno della finanza etica*, *ivi*, n. 8 del 2016, p. 1 ss.; A. FUCILLO, *Finanziamen-*

contrastando la ‘finanza creativa’ anche come suggerimento generale rivolto ai fedeli<sup>33</sup>.

Anche il principio di trasparenza può considerarsi oggi quasi attuato nell’ordinamento canonico<sup>34</sup>. Un primo riferimento alla necessità di garantire maggiore trasparenza delle attività delle persone giuridiche canoniche è possibile trovarlo nel *motu proprio* ‘Per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa’ dell’8 agosto 2013, nel quale Papa Francesco evidenzia come «La promozione dello sviluppo umano integrale sul piano materiale e morale richiede una profonda riflessione sulla vocazione dei settori economico e finanziario e sulla loro corrispondenza al fine ultimo della realizzazione del bene comune. Per questo motivo la Santa Sede, in conformità con la sua natura e missione, partecipa agli sforzi della Comunità internazionale volti alla protezione e alla promozione dell’integrità, stabilità e trasparenza dei settori

---

*to della Santa Sede, trasparenza della destinazione e amministrazione patrimoniale*, in *La riforma della Curia romana in materia economica. Le novità di Praedicate Evangelium*, a cura di F. BERTOTTO, Venezia, 2023, p. 101 ss.

<sup>33</sup> In tale prospettiva va letto il movimento a difesa della c.d. ‘*economy of Francesco*’, che si prefigge di correggere i modelli di crescita irrispettosi di creato, vita, famiglia ed equità, principi recentemente contenuti nella lettera del Pontefice del 1° maggio 2019 rivolta ai giovani economisti ed imprenditori di tutto il mondo. Per un approfondimento in merito si veda F. SORVILLO, *Economie & Religioni. L’agire per fede alla prova dei mercati*, Cosenza, 2016; A. FUCCILLO, *Diritto, religioni, culture. Il fattore religioso nell’esperienza giuridica*, cit., p. 323 ss.

<sup>34</sup> Sul punto di veda diffusamente da ultimo il volume collettaneo *La trasparenza nella gestione dei beni ecclesiali: dalla governance alla accountability: la sfida della rendicontazione tra pastoralità e contabilità*, cit., e in particolare il contributo di P. CAVANA, *Enti ecclesiastici e settore non profit a confronto con il principio della trasparenza*, p. 117 ss. Cfr. anche G. DALLA TORRE, *La nuova normativa vaticana sulle attività illegali in campo finanziario e monetario*, in *Ius Ecclesiae*, 2011, p. 109 ss.; G. RIVETTI, *Stato Città del Vaticano, Santa Sede e normativa antiriciclaggio. Produzione legislativa tra specificità funzionali e complessità strutturali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 23 del 2013, pp. 1-18.

economico e finanziario e alla prevenzione ed al contrasto delle attività criminali»<sup>35</sup>.

Anche l'amministrazione degli Istituti di vita consacrata e delle Società di vita apostolica è stata modificata alla luce delle nuove esigenze di trasparenza e di vigilanza. In particolare, già nella lettera circolare *Linee orientative per la gestione dei beni negli Istituti di vita consacrata e nelle Società di vita apostolica* del 2014 del Dicastero per gli Istituti di vita consacrata e le Società di vita apostolica si evidenziava che «La testimonianza evangelica esige che le opere siano gestite in piena trasparenza, nel rispetto delle leggi canoniche e civili, e poste a servizio delle tante forme di povertà» (p. 10). La trasparenza è, infatti, fondamentale per l'efficienza e l'efficacia della missione<sup>36</sup>. Da ultimo, gli orientamenti del 2018 *Economia a servizio del carisma e della missione* hanno chiarito che con il termine 'trasparenza' s'intende «la capacità di rendere conto delle attività, delle scelte operate e dei risultati raggiunti» (p. 71). Il medesimo documento evidenzia come le regole in materia di trasparenza assumano una sempre maggiore importan-

---

<sup>35</sup> FRANCESCO, *Motu proprio* per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa, 8 agosto 2013, in *AAS*, 2013, pp. 811-814.

<sup>36</sup> Per raggiungere tale obiettivo, secondo il documento, i Superiori maggiori devono: elaborare sistemi di controllo interni appropriati alle dimensioni delle opere, basati su un'adeguata separazione dei compiti e su un chiaro sistema di autorizzazioni; assicurarsi che la missione, svolta attraverso i beni, si compia nel rispetto dei principi evangelici e al tempo stesso con obiettivi di economicità; avere un quadro chiaro di come vengono gestite tutte le opere all'interno di ogni Provincia, sia quelle di proprietà dell'istituto, sia quelle promosse o di emanazione dell'istituto (esempio associazioni); approvare i piani di investimento e i *budget* all'inizio dell'anno; esigano un'adeguata documentazione e registrazione delle diverse operazioni. Gli economisti, invece, dovranno presentare una rendicontazione periodica ai Superiori maggiori e ai loro consigli sull'andamento amministrativo, gestionale e finanziario dell'Istituto o della Provincia o della singola opera; documentare le transazioni e i contratti in maniera conforme ai requisiti legali della legislazione civile dei rispettivi luoghi; utilizzare moderni sistemi di archiviazione e conservazione informatica dei dati (DICASTERO PER GLI ISTITUTI DI VITA CONSACRATA E LE SOCIETÀ DI VITA, Lettera circolare *Linee orientative per la gestione dei beni negli Istituti di vita consacrata e nelle Società di vita apostolica*, Città del Vaticano, 2014, pp. 10-11).

za anche negli ordinamenti civili e pertanto s'invitano gli Istituti di vita consacrata e le Società di vita apostolica a dotarsi di competenze professionali e procedure interne adeguate.

La trasparenza delle persone giuridiche è, negli ultimi anni, uno dei temi di maggiore interesse anche per il legislatore nazionale e comunitario soprattutto per contrastare il fenomeno della corruzione, i pericoli di infiltrazione delle organizzazioni criminali e il finanziamento di attività illecite. Il complesso apparato normativo che ne è derivato ha inevitabilmente interessato anche gli enti ecclesiastici nell'esercizio delle proprie attività istituzionali e non<sup>37</sup>.

Tra i principi cardine della riforma del Terzo Settore quello della trasparenza ha sicuramente un ruolo fondamentale. Gli enti del Terzo Settore devono, infatti, garantire ai soggetti portatori di un interesse (individuati o indeterminati, come ad esempio la cittadinanza, i potenziali utenti, i potenziali donatori, ecc.), un potere di controllo e di verifica sul perseguimento delle finalità e sullo svolgimento delle attività, quali presupposti che legittimano l'attribuzione di regimi agevolati e l'accesso (diretto o indiretto) a determinate risorse pubbliche. Tale necessità si traduce in un complesso apparato di norme che non è possibile approfondire in modo esaustivo ma che è opportuno, ai fini della presente trattazione, comunque citare in parte. Gli enti del Terzo Settore hanno l'obbligo di utilizzare l'indicazione di 'ente del Terzo settore' o l'acronimo 'Ets' (o le indicazioni e gli acronimi tipici per organizzazione di volontariato – 'Odv' –, associazione di promozione sociale – 'Aps' – ed ente filantropico), facendone uso negli atti, nella corrispondenza e nelle comunicazioni al pubblico (art. 12, comma 1); gli associati o agli aderenti di un ente del Terzo Settore hanno il «diritto di esaminare i libri sociali, secondo le modalità previste dall'atto costitutivo o dallo statuto» (art. 15, comma 3); il bilancio o il rendiconto economico devono essere depositati nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS) en-

---

<sup>37</sup> In merito si veda sul punto per approfondimenti P. CAVANA, *Enti ecclesiastici e settore non profit a confronto con il principio della trasparenza*, cit., p. 117 ss.

tro il 30 giugno di ogni anno (art. 48, comma 3), così come anche i rendiconti delle raccolte pubbliche occasionali di fondi (artt. 48, comma 3 e 87, comma 6)<sup>38</sup>. Alcune delle disposizioni citate, in particolare gli artt. 12 e 15, non si applicano agli enti religiosi civilmente riconosciuti che abbiano adottato un regolamento ETS ai sensi dell'art. 4, comma 3. Il legislatore nazionale è, infatti, consapevole che tali norme potrebbero essere in contrasto con la speciale struttura degli enti religiosi e dunque violare quelle previsioni costituzionali e pattizie che riservano alle confessioni religiose la competenza in materia di organizzazione delle proprie persone giuridiche e di amministrazione dei patrimoni religiosi.

La trasparenza non può essere considerata come un valore assoluto e se genera 'conflitti' con altri diritti ed interessi di rango costituzionale, deve essere adeguatamente bilanciato.

In tale prospettiva, occorre dedicare una breve riflessione alla recente introduzione normativa sulla nomina e comunicazione del 'titolare effettivo' che ha interessato le persone giuridiche canoniche e, più in generale, tutti gli enti ecclesiastici. Il titolare effettivo entra nell'ordinamento giuridico italiano per effetto della normativa antiriciclaggio, con lo scopo di garantire trasparenza in generale ai patrimoni e al fine di proteggere il sistema giuridico dal rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. L'obiettivo è di identificare colui che beneficia degli effetti di un'operazione economica.

Il titolare effettivo è la persona o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano il cliente e/o nelle persone fisiche per conto delle quali è realizzata un'operazione o un'attività (art. 19 del D.Lgs. n. 231 del 2007). La titolarità effettiva di soggetti diversi dalle persone fisiche, in generale, è attribuibile alla persona o alle persone fisiche che han-

---

<sup>38</sup> Con Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali del 4 luglio 2019 sono state pubblicate le linee guida per la redazione del bilancio che costituiscono, ad oggi, il punto di riferimento per la compilazione di tali documenti. In esse si legge che la trasparenza è intesa come «accesso alle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, fra cui gli indicatori gestionali e la predisposizione del bilancio e di strumenti di comunicazione volti a rendere visibili decisioni, attività e risultati».

no la proprietà diretta o indiretta dell'ente ovvero il relativo controllo (art. 20, comma 1 del D.Lgs. n. 231 del 2007). Nel caso in cui il cliente sia una persona giuridica privata sono cumulativamente individuati come titolari effettivi: i fondatori, ove in vita; i beneficiari, quando individuati o facilmente individuabili; i titolari di poteri di rappresentanza legale, direzione e amministrazione (art. 20, comma 4 del D.Lgs. n. 231 del 2007). In via residuale, il titolare effettivo coincide con la persona fisica o le persone fisiche titolari, conformemente ai rispettivi assetti organizzativi o statutari, di poteri di rappresentanza legale, amministrazione o direzione della società o del cliente comunque diverso dalla persona fisica (art. 20, comma 5 del D.Lgs. n. 231 del 2007)<sup>39</sup>.

Le persone giuridiche sono, inoltre, obbligate a procedere alla comunicazione all'Ufficio del Registro delle imprese della Camera di commercio territorialmente competente i dati e le informazioni relativi alla titolarità effettiva, per la loro iscrizione e conservazione in una sezione autonoma (art. 3, comma 1 del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, n. 55 del 2022).

L'ambito di applicazione della normativa in esame interessa anche gli enti ecclesiastici, in quanto persone giuridiche di diritto privato. A precisarlo sono state proprio le FAQ del 20 novembre 2023 elaborate congiuntamente da Banca d'Italia e Ministero dell'Economia e delle Finanze, le quali chiariscono che «gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti in quanto enti tenuti all'iscrizione nel registro delle persone giuridiche private di cui al D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361 soggiacciono all'obbligo di comunicazione dei dati e delle informazioni relative alla titolarità effettiva al Registro delle imprese, ai sensi dell'articolo 21, comma 1, del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231,

---

<sup>39</sup> Per approfondimento sulla disciplina del titolare effettivo si veda C. DE STEFANIS, *Come individuare il titolare effettivo*, in *Pratica Fiscale e Professionale*, n. 44 del 2023; P. BERGAMIN, I. MASTROTOTARO, *Le catene societarie internazionali e i trust al vaglio del registro italiano dei titolari effettivi*, in *Fiscalità & Commercio Internazionale*, 2024, 1; M. ROSSI, *Titolare effettivo e segnalazione di operazioni sospette dopo la circolare n. 27/2023*, in *Azienditalia*, 2024, 1, p. 7 ss.

e alla disciplina dettata dal decreto interministeriale 11 marzo 2022, n. 55». Per tali enti, inoltre, trova applicazione «l'articolo 20, comma 4, del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, ai sensi del quale devono ritenersi titolari effettivi cumulativamente: a) i fondatori, ove in vita; b) i beneficiari, quando individuati o facilmente individuabili; c) i titolari di poteri di rappresentanza legale, direzione e amministrazione»; e per gli enti ecclesiastici non civilmente riconosciuti trova applicazione il criterio residuale di cui al comma 5 dello stesso articolo 20, secondo cui «il titolare effettivo coincide con la persona fisica o le persone fisiche titolari, conformemente ai rispettivi assetti organizzativi o statutari, di poteri di rappresentanza legale, amministrazione o direzione»<sup>40</sup>.

Di diverso avviso è invece la Conferenza Episcopale Italiana, che nella nota prot. n. 25 del 10 ottobre 2023 ha ritenuto che, in ragione del peculiare regime giuridico cui sono assoggettati, «gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti non sono ricompresi nel perimetro soggettivo indicato nel decreto legislativo del 2007 n. 231 e nel d.m. del marzo 2022, n.55 e non sono, pertanto, tenuti all'obbligo di iscrizione e alle relative comunicazioni introdotte e previste a seguito dell'istituzione del Registro dei titolari effettivi».

Le riflessioni che potrebbero essere sviluppate sul tema sono molteplici, come quelle relative alla qualificazione giuridica degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti o ai criteri di individuazione del titolare effettivo che, così come previsti dal diritto civile, mal si conciliano con la speciale struttura e attività di tali enti.

La questione è in realtà molto più complessa e coinvolge direttamente interessi protetti dalla Carta costituzionale. È opportuno, infatti, ricordare che la disciplina degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti della Chiesa cattolica e delle confessioni religiose con intesa rientra tra le c.d. *res mixtae*. Si tratta di una materia che, ai sensi degli artt. 7, comma 2

---

<sup>40</sup> Il documento è disponibile al sito *web www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/riciclaggio-terrorismo/faq/titolarita-effettiva/index.html*.

e 8, comma 3 Cost., può essere regolamentata solo attraverso una legislazione concordata tra lo Stato e la singola confessione. Un intervento legislativo unilaterale, come è quello che si è avuto in materia di obbligo di comunicazione del titolare effettivo, viola infatti il principio di bilateralità pattizia. Ciò non significa che non sia in astratto possibile prevederlo, ma l'obbligatorietà della comunicazione deve essere stabilita di comune accordo tra lo Stato e le confessioni religiose. Per quanto attiene, invece, ai criteri di individuazione del titolare effettivo è possibile ritenere che siano di appannaggio esclusivo degli ordinamenti confessionali. In mancanza di una negoziazione, l'unica soluzione percorribile è quella di prevedere a carico degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti la possibilità di una comunicazione volontaria del titolare effettivo.

La nota integrativa della Conferenza Episcopale Italiana n. 34 del 6 dicembre 2023 ravvisa, infatti, nella disciplina del titolare effettivo un *vulnus* alla normativa concordataria e alle garanzie accordate nell'art. 7.3 dell'Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica italiana del 18 febbraio 1984, con il rischio di individuare erroneamente i titolari effettivi e un aggravio degli adempimenti burocratici per gli enti ecclesiastici cattolici. La comunicazione lascia però trapelare che vi sono in corso colloqui informali con le autorità civili che potrebbero portare a una soluzione concordata e, si auspica, non solo per gli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica.

Ad oggi però nulla è accaduto. Il termine ultimo per procedere (senza incorrere in sanzioni) alla comunicazione, originariamente fissato all'11 dicembre 2023 (Decreto del 29 settembre 2023 del Ministero delle Imprese e del *Made in Italy*), è stato sospeso fino al 27 marzo 2024 per effetto dell'ordinanza del TAR Lazio n. 8083 del 6 dicembre 2023. Con la sentenza n. 15566 del 2023, pubblicata in data 9 aprile 2024, il TAR ha respinto il ricorso che nel mese di dicembre aveva sospeso l'obbligo di comunicazione. Il Ministero delle Imprese e del *Made in Italy*, con un comunicato stampa ufficiale, ha chiarito la piena operatività di quanto stabilito sulla titolarità effettiva, con scadenza del relativo termine alla data dell'11 aprile p.v. compreso. Alcune categorie professionali hanno infatti richie-

sto una proroga del termine almeno fino alla fine del mese di aprile, allo scopo di evitare di incorrere nelle sanzioni previste dalla normativa. In caso di omessa o tardiva comunicazione, la sanzione va da un minimo di 103 euro fino ad un massimo di 1.032 euro, con possibilità di riduzione in caso di regolarizzazione entro i 30 giorni successivi alla scadenza.

L'auspicio è quello di giungere repentinamente ad una soluzione concordata tra Stato e confessioni religiose o, in mancanza, a modificare la vigente normativa statale chiarendo l'esenzione dall'obbligo di comunicazione del titolare effettivo per gli enti ecclesiastici. In caso contrario, l'attuale interpretazione della normativa rischia di ripristinare il pericoloso *iura maiestatica circa sacra* e dunque di violare i principi costituzionali di indipendenza e sovranità della Chiesa cattolica (art. 7, comma 1 Cost.) e di bilateralità pattizia (artt. 7, comma 2 e 8, comma 3 Cost.).

## 5. Alcune riflessioni conclusive

I beni temporali sono strumentali alle attività istituzionali della Chiesa cattolica. Servono cioè a sostenere e promuovere tutte le sue missioni<sup>41</sup>. Il patrimonio non è solo immobiliare<sup>42</sup>, peraltro spesso a grande valenza culturale, ma soprattutto oggi è anche mobiliare. La gestione delle risorse finanziarie deve uniformarsi al principio teleologico e ai criteri di trasparenza, in ossequio alla visione pauperistica posta dal pontificato di Francesco. Si è ancor di più avvertita infatti l'esigenza di approfondire il rapporto tra acquisizioni patrimoniali e le loro finalità ecclesiali.

---

<sup>41</sup> A. FUCCILLO, *Finanziamento della Santa Sede, trasparenza della destinazione e amministrazione patrimoniale*, cit., p. 101 ss.

<sup>42</sup> In merito cfr. FRANCESCO, *Rescriptum ex audientia sulla gestione del patrimonio immobiliare della Santa Sede*, 1° marzo 2023, in *Communicatio-nes*, 2023, pp. 97-98, nel quale il Pontefice ha manifestato la necessità di destinare maggiori risorse alla missione della Santa Sede, anche incrementando i ricavi della gestione del patrimonio immobiliare.

Le interrelazioni tra diritto canonico e diritto civile, già presenti nel principio della c.d. *canonizatio legum civilium*<sup>43</sup>, sono nel campo patrimoniale estremamente rilevanti. Il diritto canonico detta le finalità ma sono i diritti secolari (vaticano, italiano ed europeo) a individuare le regole di gestione e indirizzo del patrimonio della Chiesa cattolica. I beni si trovano infatti in luoghi fisici e la circolazione degli stessi è dettata dalle regole civilistiche. Anche i flussi finanziari devono conformarsi alle regolamentazioni previste dalla normativa internazionale che sovrintendono alla trasparenza delle operazioni economiche.

I beni temporali della Chiesa cattolica proprio in virtù della loro particolare caratterizzazione, godono di regimi speciali che inevitabilmente hanno risvolti anche negli ordinamenti secolari. È il caso, ad esempio, del rilievo giuridico dei controlli tutori di cui all'art. 18 della L. n. 222 del 1985, della desti-

---

<sup>43</sup> Sul concetto di canonizzazione delle leggi civili si veda P. CIPROTTI, *Canonizzazione delle leggi civili*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Milano, 1958, p. 1085 ss.; J. MINAMBRES, *Análisis de la técnica de la remisión a otros ordenamientos jurídicos en el Código de 1983*, in *Ius canonicum*, 1992, pp. 713-749; C. MINELLI, *La canonizzazione delle leggi civili e la codificazione postconciliare. Per un approccio canonistico al tema dei rinvii tra ordinamenti*, in *Periodica*, 1996, pp. 445-487; G. BONI, *La rilevanza del diritto dello Stato nell'ordinamento canonico. In particolare la canonizatio legum civilium*, Milano, 1998; P. BELLINI, *Per una sistemazione canonistica delle relazioni tra diritto della Chiesa e diritto dello Stato*, Cosenza, 2006, p. 222 ss. Le persone giuridiche canoniche nascono e si sviluppano ai sensi del diritto canonico, ma svolgono la loro attività prevalentemente nell'ordinamento giuridico italiano. Per tale ragione, il Codice di Diritto Canonico ha deciso di canonizzare le leggi civili che riguardano l'attività patrimoniale. Il can. 22 stabilisce, in via generale, che le leggi civili alle quali 'il diritto della Chiesa rimanda, vengano osservate nel diritto canonico con i medesimi effetti, in quanto non siano contrarie al diritto divino e se il diritto canonico non dispone altrimenti'. Tali norme sono recepite e acquistano valore giuridico nell'ordinamento della Chiesa e le persone fisiche e giuridiche sono tenute ad osservarle con obbligo canonico. Al can. 1290, il legislatore canonico, attraverso la tecnica del rinvio materiale, canonizza le leggi previste per i contratti e i pagamenti dall'ordinamento statale. Ciò significa che trovano applicazione, per le persone giuridiche canoniche che operano sul territorio italiano, le disposizioni previste dal Codice civile in materia di contratti a condizione che esse non siano contrarie al diritto divino ovvero che per quella particolare fattispecie l'ordinamento canonico non preveda una speciale disciplina.

nazione di particolari beni come quella prevista per gli edifici di culto cattolici di cui all'art. 831, comma 2 c.c. e dell'indipendenza della Santa Sede per la gestione dei propri flussi finanziari. È bene ricordare che i mezzi finanziari sono indispensabili per le finalità della Chiesa cattolica<sup>44</sup>. Essi sono necessari, inoltre, per avere quella indipendenza e sovranità che sono connaturali all'attività della Santa Sede e che sono opportunamente richiamate nell'art. 7, comma 1 della Carta costituzionale. Senza un'adeguata indipendenza finanziaria e idonei strumenti di controllo e gestione patrimoniale la Chiesa cattolica non potrebbe conseguire la sua missione universale.

In questo rinnovato quadro normativo si devono reinterpretare le norme del *Codex Iuris Canonici* e, in particolare, quelle del Libro V, ridando così nuova *vis* alle regole di amministrazione del patrimonio ecclesiastico, tutto ciò nel doveroso ossequio della loro strumentalità agli scopi della Chiesa cattolica e alle funzioni di evangelizzazione e di missione universale.

---

<sup>44</sup> A. FUCILLO, *Finanziamento della Santa Sede, trasparenza della destinazione e amministrazione patrimoniale*, cit., p. 101 ss.

**LUDOVICA DECIMO, I beni temporali della Chiesa cattolica tra diritto scritto e diritto vivente**

Il Libro V del *Codex Iuris Canonici* 'I beni temporali della Chiesa' non ha subito dalla sua promulgazione riforme di carattere sostanziale. Sono stati invece numerosi gli interventi extra-codiciali, che dal 1983 ad oggi, hanno contribuito a costruire un nuovo orizzonte interpretativo del Codice e, dunque, a tracciare una nuova 'anima' del diritto patrimoniale canonico.

I beni temporali sono strumentali alle attività istituzionali della Chiesa cattolica. Servono cioè a sostenere e promuovere tutte le sue missioni. La gestione delle risorse finanziarie deve pertanto uniformarsi al principio teleologico e ai criteri di trasparenza, in ossequio alla visione pauperistica posta dal pontificato di Francesco.

Il diritto canonico, nell'ambito patrimoniale, è inoltre direttamente connesso all'ordinamento secolare. Si tratta di un efficace pragmatismo giuridico, in quanto i beni temporali sono legati inevitabilmente alle regole del diritto civile. Il diritto canonico si occupa della loro gestione interna, ma non può incidere sulla qualificazione giuridica che questi assumono rispetto ai terzi che è regolata dall'ordinamento civilistico.

In questo rinnovato quadro normativo si devono reinterpretare le norme del *Codex Iuris Canonici* e, in particolare, quelle del Libro V, ridando così nuova *vis* alle regole di amministrazione del patrimonio ecclesiastico.

**Parole chiave:** beni temporali della Chiesa cattolica, diritto patrimoniale canonico, principio di trasparenza, amministrazione del patrimonio ecclesiastico.

**LUDOVICA DECIMO, The temporal goods of the Catholic Church between written law and living law**

The Liber V of the *Codex Iuris Canonici* «The temporal goods of the Church» has not undergone any substantial reforms since its promulgation. Instead, there have been numerous extra-codicial interventions, which from 1983 to today have contributed to building a new interpretative horizon of the Code and, therefore, to tracing also a new 'soul' of canonical patrimonial law. Temporal goods are instrumental to the institutional activities of the Catholic Church. That is, they serve to support and promote all its missions. The management

## *Abstract*

of financial resources must therefore conform to the teleological principle and the criteria of transparency, in compliance with the pauperistic vision posed by the pontificate of Francis.

Canon law, in the patrimonial context, is also directly connected to the secular system. This is an effective legal pragmatism, as temporal goods are inevitably linked to the rules of civil law. Canon law deals with their internal management but cannot affect the legal qualification that they assume with respect to third parties which is regulated by civil law.

In this renewed regulatory framework, the rules of the *Codex Iuris Canonici* and those of *Liber V* must be reinterpreted, thus giving a new face to the rules of administration of ecclesiastical assets.

**Key words:** temporal goods of the Catholic Church, canonical patrimonial law, principle of transparency, administration of ecclesiastical assets.