

## L'ENTE ECCLESIASTICO ED IL TERZO SETTORE

di *Lorenzo Pilon*

**Sommario:** 1. Rapporti tra Ente ecclesiastico e Terzo Settore. 1.1 Evoluzione del Terzo Settore. 1.2 Definizione di Terzo Settore. 1.3 L'ente ecclesiastico può rientrare nel Terzo Settore? 2. Operatività dell'ente ecclesiastico. 2.1 Attività di religione e di culto ed attività commerciali. 2.2 L'ente ecclesiastico imprenditore. 2.3 Il ramo UNLUS e il ramo impresa sociale. 3. Situazioni giuridiche rilevanti. 3.1 Il fallimento dell'ente ecclesiastico. 3.2 La responsabilità amministrativa dell'ente. 3.3 La Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici. 4. I problemi aperti.

### 1. RAPPORTI TRA ENTE ECCLESIASTICO E TERZO SETTORE

Le politiche di risparmio sulla spesa pubblica attivate da molti governi a seguito della crisi esplosa nel 2008 e la conseguente necessità di riorganizzare le modalità di erogazione di servizi pubblici essenziali in molti settori, ha riportato al centro del dibattito politico e sociale il tema del c.d. Terzo Settore.

In Italia ciò è stato reso particolarmente evidente dalla consultazione avviata il 13.05.2014 dal Governo sul documento intitolato "*Linee guida per una riforma del Terzo Settore*" cui è seguita la presentazione in data 22.08.2014 del Disegno di Legge "*Delega al Governo per la riforma del Terzo Settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale*" (Camera dei Deputati n. 2617).

Tale iniziativa ha imposto ed impone di riprendere le fila di una riflessione più immediatamente operativa sulla natura, la funzione e l'organizzazione di quel variegato mondo che costituisce il c.d. Terzo Settore.

Ciò vale ancor più per il soggetto giuridico "ente ecclesiastico" che, pur avendo avuto storicamente (e conservando) un ruolo rilevante nell'affermazione concreta all'interno della nostra Comunità civile dei fondamentali principi della solidarietà e della sussidiarietà, sembra invece essere totalmente ignorato sia dal dibattito che dalla stessa azione del legislatore italiano.

#### 1.1 Evoluzione del Terzo Settore.

Il Terzo Settore in Italia ha iniziato ad assumere un rilievo culturale, operativo e, conseguentemente, politico anche a partire dal 2 luglio del 1971 allorché il Card. Antonio Poma, allora Presidente della Conferenza Episcopale Italiana, istituì la Caritas Italiana. Sono stati, infatti, quelli il momento e l'occasione a partire dai quali:

- a) le associazioni ed i gruppi di volontariato operanti in ambito cattolico - e tradizionalmente impegnati nel prezioso (ma spesso anonimo) presidio dei settori più marginali dell'assistenza - si sono sentiti parti di un progetto organico e strategicamente orientato al ben definito obiettivo dell'emancipazione umana e dell'affermazione della giustizia;
- b) hanno cominciato ad avere visibilità sociale e politica (grazie anche all'azione del mai dimenticato primo direttore della Caritas Mons. Giovanni Nervo) i c.d. "mondi vitali della società", divenendo essi provocazione e stimolo verso una politica sociale statale sino ad allora distratta nei confronti di quelli che nel linguaggio comune hanno cominciato ad essere definiti "diritti dei poveri".

Ciò si è inserito in un contesto nel quale numerosi movimenti culturali, sociali e politici, pur partendo da approcci ideali ed ideologici diversi, sostenevano e sviluppavano concezioni rivendicative dei diritti di uguaglianza e reciproca solidarietà sociale.

Ne sono derivate iniziative concrete e modelli organizzativi che, guardando al bisogno della persona e del cittadino con il dichiarato intento di volerlo superare, non disdegnavano più di definire "prodotto sociale" il loro progetto e di organizzarne l'erogazione in modo economico, professionale e stabile, ovvero in modo imprenditoriale.

## **1.2 Definizione di Terzo Settore.**

L'affermarsi di tale fenomeno ha fatto sorgere la necessità di circoscriverlo e, quindi, di definirlo e per riuscirci si è fatto ricorso ad un ventaglio di criteri distintivi, tra loro non alternativi, ma concorrenti:

- a) quello del fine perseguito: l'obiettivo è intervenire sul bisogno sociale delle persone per il suo superamento;
- b) quello del metodo: resta bandito il fine di lucro (inteso quale mera speculazione privata: di qui il richiamo ricorrente alla diversa categoria socio economica del "non profit");
- c) quello dell'ambito di azione: vengono erogati servizi alla persona nei campi dell'educazione, della sanità, dei servizi sociali, della tutela ambientale ecc...;
- d) quello del vestito giuridico adottato (che deve prestarsi a consentire la "partecipazione sociale"): vengono quindi ricomprese cooperative, associazioni e fondazioni comunitarie.

Considerando tale ventaglio di criteri e definendo un tale fenomeno con la locuzione "Terzo Settore" si è voluto marcare la sua distinzione sia da Primo Settore (lo Stato e gli altri enti pubblici, obbligati ad erogare i servizi pubblici); sia dal Secondo Settore (il mercato dei privati che, se anche produce servizi essenziali, lo fa per ricavarne utili) e con ciò, contestualmente, legittimare quali soggetti di politica sociale quei 'corpi intermedi' che possono dare sostanza e contenuti alla dimensione comunitaria e, al contempo, possono riempire di concretezza la sussidiarietà.

L'iniziativa legislativa in atto, cui si è sopra accennato, mira ora a circoscrivere sul piano giuridico il Terzo Settore e ciò fa agendo su due piani diversi (art. 2 del D.D.L Camera dei deputati n. 2617/2014):

- a) innanzitutto, individuando gli *enti privati* che vi possono rientrare come quelli che “*con finalità ideali e senza scopo di lucro, promuovono e realizzano attività di interesse generale, di valorizzazione della partecipazione e di solidarietà sociale, ovvero producono o scambiano beni o servizi di utilità sociale, anche attraverso forme di mutualità con fini di coesione sociale*”;
- b) quindi, fissando dei criteri direttivi generali che arricchiscono di contenuti identificativi ‘meritevoli’ i singoli enti di Terzo Settore, così che verso costoro possano essere orientate norme mirate di sostegno e di sviluppo.

Nella sostanza, il disegno di legge di iniziativa governativa indica le caratteristiche giuridiche sostanziali che un ente deve possedere per potersi ritenere rientrante nel Terzo Settore. Tra questi, poi, si propone di circoscrivere quei “*soggetti privati sotto il profilo della veste giuridica, ma pubblici per le finalità di utilità e promozione sociale che perseguono*”<sup>1</sup> che potranno aspirare ad un ruolo di maggior coinvolgimento in fase programmatica e gestionale ed avere accesso a misure di promozione e di sostegno e ciò sulla base di una serie di criteri qualificanti la cui precisa declinazione viene riservata allo strumento del decreto delegato.

### **1.3 L'ente ecclesiastico può rientrare nel Terzo Settore?**

Nella delineata prospettiva di riforma del Terzo Settore viene pertanto ed innanzitutto da chiedersi, da un lato, se sul piano teorico l’ente ecclesiastico” possa rientrarvi e, da un altro, se sul piano pratico esso potrà far parte della più ristretta categoria dei soggetti meritevoli di un coinvolgimento più qualificato e di beneficiare di eventuali strumenti di supporto e di promozione.

Quanto al primo aspetto, non può esserci dubbio sul fatto che in linea generale l’ente ecclesiastico, quando svolge attività diverse da quelle tipiche di religione e culto, appartenga alla sua stessa natura il farlo (i) con finalità ideali e senza scopo di lucro; (ii) promuovendo e realizzando attività di interesse generale (es. oratori, centri di accoglienza, mense per poveri, ecc...), (iii) che valorizzano la partecipazione e la solidarietà sociale, (iv) in taluni casi anche producendo o scambiando beni o servizi di utilità sociale (es.: case di riposo, centri riabilitativi, scuole, ecc...).

L’ente ecclesiastico, pertanto, sul piano teorico partecipa a pieno titolo al perimetro delle organizzazioni di Terzo Settore secondo la definizione data nel citato disegno di legge del governo.

Quanto al secondo aspetto, va ricordato come l’ente ecclesiastico sia riconosciuto come persona giuridica agli effetti civili nel rispetto della propria caratteristica originaria stabilita dalle norme del diritto canonico, per cui ad esso sono inapplicabili le norme dettate dal codice civile in tema di costituzione, struttura, amministrazione ed estinzione delle persone giuridiche private.

---

<sup>1</sup> Così nel documento “Linee guida per una Riforma del Terzo Settore”

Questa sua natura speciale può rendere non così automatico ed intuitivo il ricomprendere lo stesso ente ecclesiastico tra quei soggetti che, sulla base dei criteri fissati nel medesimo disegno di legge, saranno considerati meritevoli di sostegno e promozione.

Infatti, tanto per fare due soli esempi:

- se i “*principi di democrazia, uguaglianza, pari opportunità, partecipazione degli associati e dei lavoratori e trasparenza*” sono sostanzialmente connaturali alle finalità proprie della persona giuridica canonica, lo scopo di quest’ultima si pone tuttavia in una dimensione diversa e trascendente (“*Le persone giuridiche sono costituite (...) come insiemi sia di persone sia di cose ordinati ad un fine corrispondente alla missione della Chiesa, che trascende il fine dei singoli*”; can. 114 § 1) per cui quegli stessi principi possono trovarsi declinati sul piano organizzativo interno in modo meno centrale e essere, pertanto, di meno immediata percezione;
- se forme “*di controllo interno, di rendicontazione, di trasparenza e d’informazione*” sull’attività dell’ente ecclesiastico sono previste e compiutamente regolamentate dall’ordinamento canonico, ciò avviene con modalità rispondenti ad un sistema che riserva al superiore gerarchico un diritto-dovere di vigilanza di contenuti ben più ampi e non sempre immediatamente sovrapponibili alle ordinarie forme di *accountability* riferite alle organizzazioni di diritto comune.

Se, pertanto, lo schema che traspare dal disegno di legge governativo avrà a confermarsi, affinché l’ente ecclesiastico possa rientrarvi esso - come meglio si dirà in seguito - dovrà integrare in parte la propria regolamentazione particolare in modo che, senza abdicare alla propria natura e struttura giuridiche, adegui la propria operatività specifica ai criteri legislativi rendendo così evidente ciò che, pur caratterizzandolo già nella sostanza, non appare immediatamente riconoscibile.

Si può, quindi, concludere che non sono ravvisabili ostacoli concettuali a che l’ente ecclesiastico partecipi a pieno titolo al Terzo Settore, né che esso possa aspirare ad essere destinatario delle stesse provvidenze che verranno previste per ogni altra meritevole organizzazione di Terzo Settore, salvo verificare di volta in volta se eventuali ed ulteriori vincoli organizzativi richiesti siano compatibili con le proprie natura e struttura e/o necessitino di essere eventualmente recepite e/o meglio regolamentate.

## **2. OPERATIVITÀ DELL’ENTE ECCLESIASTICO.**

### **2.1 Attività di religione o di culto ed attività diverse.**

Come noto gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti sono destinatari di una disciplina giuridica speciale, contenuta nella L. 20.05.1985 n. 222, che in attuazione degli accordi di revisione del Concordato tra Stato e Chiesa, reca “*Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in esercizio nelle diocesi*”.

Per ciò che qui rileva, meritano di essere richiamate solo alcune di tali disposizioni che, in forza della loro specialità, prevalgono sulle norme ordinarie.

Va, innanzitutto, ricordato che l'ordinamento statale, ai fini del riconoscimento della personalità giuridica di diritto comune, si riserva di accertare, di volta in volta, se in un ente canonico diverso da quelli indicati all'art. 2, comma 1, della L. 20.05.1985 n. 222<sup>2</sup> e che non abbia personalità giuridica canonica, *“il fine di religione e di culto sia costitutivo ed essenziale nell'ente, anche se connesso a finalità di carattere caritativo previste dal diritto canonico”* (art. 2, comma 3, L. 20.05.1985 n. 222).

Quanto all'operatività concreta, poi, *“Gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti possono svolgere attività diverse da quelle di religione o di culto, alle condizioni previste dall'art 7 n. 3, secondo comma, dell'accordo del 18 febbraio 1984”*<sup>3</sup> (art. 15 L. 20.05.1985 n. 222).

E, sempre con riguardo alle attività, il successivo articolo 16 precisa che: *“Agli effetti delle leggi civili si considerano comunque:*

- a) attività di religione o di culto quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana;*
- b) attività diverse da quelle di religione o di culto quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura. e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro”*

Dal combinato di tali norme, pertanto, deriva che l'ente ecclesiastico:

- (i) per essere riconosciuto come tale deve avere necessariamente fine di religione e culto;
- (ii) nel suo agire concreto, oltre alle attività di religione e di culto in senso stretto, esso può svolgere anche attività diverse;
- (iii) agli effetti tributari, le attività di religione o di culto in senso stretto così come quelle ad esse strumentali (*“le attività dirette a tali scopi”*, art. 7 n. 3, comma 1, dell'Accordo 18.02.1984) sono equiparate a quelle di beneficenza o di istruzione;
- (iv) sempre agli effetti tributari, le attività diverse e non strumentali a quelle di religione o di culto (ma comunque a quelle necessariamente connesse, dovendo essere il fine di religione o di culto 'costitutivo ed essenziale') sono soggette al regime tributario proprio di tali settori di attività e debbono tenere scritture contabili separate<sup>4</sup>.

L'ente ecclesiastico, pertanto, pur essendo considerato ente non commerciale di diritto<sup>5</sup>, ben

---

<sup>2</sup> *“Sono considerati aventi fine di religione o di culto gli enti che fanno parte della costituzione gerarchica della Chiesa, gli istituti religiosi e i seminari”*.

<sup>3</sup> In funzione del complessivo ragionamento svolto nel testo, si riporta l'intero n. 3 dell'art. 7 dell'Accordo del 18.02.1984: *“3. Agli effetti tributari gli enti ecclesiastici aventi fine di religione o di culto, come pure le attività dirette a tali scopi, sono equiparati a quelli aventi fine di beneficenza o di istruzione”. L'accordo firmato il 18 febbraio 1984, con il protocollo addizionale, come noto, sono stati ratificati con L. 25 marzo 1985 n. 121.*  
*Le attività diverse da quelle di religione o di culto, svolte dagli enti ecclesiastici, sono soggette, nel rispetto della struttura e delle finalità di tali enti, alle leggi dello Stato concernenti attività e al regime tributario previsto per le medesime”*.

<sup>4</sup> Art. 8 D.P.R. 13 febbraio 1987 n. 33: *“L'ente ecclesiastico che svolge attività per le quali sia prescritta dalle leggi tributarie la tenuta di scritture contabili deve osservare le norme circa tali scritture relative alle specifiche attività esercitate”*.

<sup>5</sup> Per l'art. 111-bis, comma 4, del T.U.I.R (D.P.R. 22 dicembre 1986 n. 917), introdotto dal D. Lgs. 4 dicembre 1997 n. 460 non si applicano le disposizioni sulla perdita della qualifica di ente non commerciale agli “enti ecclesiastici riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili”.

può svolgere attività commerciale purché essa sia strumentale o connessa a quella principale di religione o di culto.

## **2.2 L'ente ecclesiastico imprenditore.**

Considerando tale articolata disciplina speciale e sostituendo alle categorie proprie del diritto tributario quelle del diritto civile, si può allora affermare che l'ente ecclesiastico che svolga professionalmente (cioè in modo continuativo) ed in modo organizzato un'attività commerciale rivolta al mercato, benché strumentale o connessa alla propria attività istituzionale, assume la qualifica di imprenditore.

In altre parole, l'esercizio di attività d'impresa non contrasta con gli scopi di natura ideale e non economica che l'ente ecclesiastico deve necessariamente avere<sup>6</sup>, ma anzi, tale attività può essere necessaria e/o opportuna:

- o quale modalità pratica per la realizzazione (o per una più efficace realizzazione) degli scopi istituzionali propri dell'ente (in tal caso si tratterebbe di attività strumentale. Si pensi, ad esempio, ad una congregazione religiosa che abbia quale proprio carisma l'educazione all'infanzia: per essa la gestione professionale ed organizzata di una scuola è la modalità di realizzazione del proprio scopo istituzionale);
- oppure quale modalità per procurarsi le risorse finanziarie indispensabili per il perseguimento dello scopo istituzionale (in tal caso, invece, si tratterebbe di attività connessa. Si pensi, ad esempio, alla vendita di prodotti di erboristeria all'interno dei monasteri).

Nell'uno e nell'altro caso, l'ente ecclesiastico che esercita l'attività d'impresa non perde la propria identità e la normativa tributaria lo obbliga unicamente a tenere tale attività "distinta" dall'attività di religione e culto, assoggettandola alle norme di diritto comune.

## **2.3 Il ramo ONLUS e il ramo impresa sociale.**

Il legislatore, in verità, ha già avuto modo di occuparsi dei soggetti di Terzo Settore, con modalità non dissimili da quelle percorse dal governo nel disegno di legge sopra citato.

Dapprima, infatti, con il D. Lgs. 4 dicembre 1997 n. 460 ha introdotto l'ONLUS (organizzazione non lucrativa di utilità sociale) quale istituto di diritto tributario volto ad identificare e qualificare soggetti meritevoli di un regime fiscale di favore. Quindi, con il D. Lgs. 24 marzo 2006 n. 155, ha introdotto l'istituto di diritto sostanziale denominato "impresa sociale".

Nel trattare sia l'uno che l'altro dei due istituti (e diversamente, purtroppo, da quanto emerge nel disegno di legge di iniziativa governativa), il legislatore si è preoccupato di considerare le

---

<sup>6</sup> La dottrina giuridica e la giurisprudenza hanno sempre ammesso che l'esercizio di attività d'impresa non richieda affatto il c.d. "scopo di lucro soggettivo" (inteso come l'intento dell'imprenditore di far propri gli utili conseguiti), e neppure che l'attività venga svolta con modalità che tendano a realizzare ricavi eccedenti i costi (cc.dd. metodo lucrativo o scopo di lucro oggettivo), ritenendo a tal fine sufficiente il mirare all'autosufficienza economica (c.d. "criterio di economicità") (Cfr., per tutti, Campobasso G.F., Associazioni ed attività d'impresa, in Riv. Dir. Civ. 1994, II, 584; Cass. 6 agosto 1979 n. 4558 in Giust. Civ. 1980, I, 2267; Cass. Civ. Sez. Un. 11 aprile 1994 n. 3353, in Dir. Eccl. 1995, II, 463, con nota di Antonio Fucillo).



peculiarità dell'ente ecclesiastico e, in particolare, come in esso l'eventuale attività commerciale, seppure non lucrativa e finalizzata ad un interesse generale, si affianchi (in quanto strumentale o connessa) alla finalità di religione o di culto, ma non si possa mai sostituire e sovrapporre ad essa e divenire esclusiva.

E, infatti, l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto può assumere la qualifica di ONLUS o esercitare l'impresa sociale solo parzialmente, limitatamente cioè a quel ramo della propria operatività, diverso da quelli di religione e culto in senso stretto, che si svolga in uno o più dei settori di attività tipici previsti dalla rispettiva normativa<sup>7</sup>.

Se, durante l'iter parlamentare di approvazione, il disegno di legge delega di riforma del Terzo Settore conserverà l'attuale impianto e se ci sarà modo di colmare la lacuna ricomprendendo esplicitamente anche le attività svolte dagli enti ecclesiastici, è lecito e logico attendersi che verrà riproposto e compiutamente articolato il medesimo criterio già in precedenza adottato: solo relativamente alle attività imprenditoriali diverse da quelle di religione o di culto esercitate gli enti ecclesiastici potranno eventualmente essere considerati rientrare nel Terzo Settore, previa espressa delimitazione - a mezzo di apposito regolamento - del relativo 'ramo di attività'.

In tale prospettiva, per gli enti ecclesiastici si profila il possibile consolidamento della situazione già attualmente esistente, per la quale:

- (i) quando l'ente ecclesiastico svolge attività di religione o di culto, è sottoposto ad un proprio regime giuridico e fiscale speciale;
- (ii) quando l'ente ecclesiastico svolge attività diverse da quelle di religione o di culto, ma necessariamente a queste strumentali o connesse, se lo fa con professionalità e con specifica organizzazione, esercita attività d'impresa;
- (iii) qualora l'attività diversa rientri in uno dei settori tipici previsti dalla rispettiva normativa, l'ente ecclesiastico potrà assumere la qualifica di ONLUS o di impresa sociale, separando tale attività;
- (iv) nel far ciò, a mezzo di apposito regolamento, dovrà adottare per tali rami di attività ogni ulteriore prescrizione prevista dalla normativa specifica.

### **3. SITUAZIONI GIURIDICHE RILEVANTI.**

#### **3.1 Il fallimento dell'ente ecclesiastico.**

In ogni caso, quando l'ente ecclesiastico svolge attività d'impresa ad esso si applica integralmente lo statuto dell'imprenditore.

La prima conseguenza di ciò è che l'ente ecclesiastico imprenditore, che si trovi in stato di insolvenza, può essere assoggettato alle procedure concorsuali, sia quelle di natura liquidatoria che quelle preordinate al risanamento dell'impresa o alla sistemazione negoziata della crisi.

Tale questione è tornata d'attualità soprattutto a seguito di alcune recenti sentenze<sup>8</sup> con cui

<sup>7</sup> Cfr. rispettivamente art. 11, comma 9, D. Lgs. n. 640/1997 e art. 1, comma 3, D. Lgs. n. 155/2006.

<sup>8</sup> Tribunale di Paola 3 dicembre 2009; Tribunale di Roma 30 maggio 2013.

sono state aperte procedure concorsuali a carico di enti ecclesiastici.

Ciò che al riguardo qui interessa rilevare sono alcuni effetti propri delle procedure concorsuali rispetto al patrimonio del fallito. Ci si riferisce, in particolare, a quanto previsto all'art. 42 della L. Fall: *“La sentenza che dichiara il fallimento priva dalla sua data il fallito dell'amministrazione e della disponibilità dei suoi beni esistenti alla data di dichiarazione del fallimento”*.

Già il Codice Civile, all'art. 2740, fissa un principio generale in materia di responsabilità del debitore: *“Il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri”*.

In caso di accertata insolvenza dell'imprenditore e nel contesto particolare delle procedure concorsuali, a garanzia della massa dei creditori, tale principio generale viene però applicato con modalità particolari che prevedono non solo l'immediato esproprio di ogni bene del fallito (e, quindi, del potere di disporre), ma anche la contestuale privazione di ogni potere di amministrazione su di esso.

Nel caso dell'ente ecclesiastico, come si è sopra ricordato, l'attività d'impresa può necessariamente essere strumentale o connessa a quella di religione o di culto e non esclusiva, ma non esiste alcuna norma speciale che limiti conseguentemente la responsabilità dell'ente per le obbligazioni assunte nell'esercizio dell'attività d'impresa alla sola parte del suo patrimonio a ciò destinata.

Ne consegue che, allo stato della legislazione, l'ente ecclesiastico imprenditore è soggetto con l'intero suo patrimonio (sia quello istituzionale che quello commerciale) anche alla immediata privazione dell'amministrazione di cui all'art. 42 della L. Fall.

Ma tale conseguenza giuridica si pone in contrasto con altre disposizioni normative vigenti, tra le quali:

- a) in via generale, l'art. 831, comma 1, del C.C.: *“I beni degli enti ecclesiastici sono soggetti alle norme del presente codice, in quanto non è diversamente disposto dalle leggi speciali che li riguardano”*;
- b) con specifico riguardo ai beni immobili, l'art. 831, comma 2, del C.C.: *“Gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico, anche se appartengono a privati, non possono essere sottratti alla loro destinazione neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità delle leggi che li riguardano”*;
- c) con specifico riguardo ad alcune categorie di beni mobili, l'art. 514 del C.P.C.: *“Oltre alle cose dichiarate impignorabili da speciali disposizioni di legge, non si possono pignorare: 1) le cose sacre e quelle che servono all'esercizio del culto; ...”*;
- d) l'art. 18 della già citata L. 20 maggio 1985 n. 222: *“Ai fini dell'invalidità o inefficacia di negozi giuridici posti in essere da enti ecclesiastici non possono essere opposte a terzi, che non fossero a conoscenza, le limitazioni dei poteri di rappresentanza o l'omissione di controlli canonici che non risultino dal codice di diritto canonico o dal registro delle persone giuridiche”<sup>9</sup>.*

<sup>9</sup> La speciale causa di invalidità o inefficacia si riferisce non solo agli atti di alienazione in senso stretto, ma ad ogni atto che, in base alla normativa canonistica, abbia natura di straordinaria amministrazione.



Come la privazione dell'amministrazione di tutti i beni dell'ente ecclesiastico imprenditore sottoposto a procedura concorsuale possa coniugarsi con le citate disposizioni normative speciali è questione quanto mai aperta. Infatti, tale privazione riguarda anche i beni immobili destinati al culto pubblico e le cose sacre e quelle che servono all'esercizio del culto? E gli organi della procedura, in quanto estranei ad ogni legittimazione canonica, come potranno subentrare eventualmente nell'amministrazione degli stessi? E se anche tale amministrazione si limitasse alla mera loro custodia e conservazione, con quale legittimità essi verrebbero distolti dall'uso di culto loro proprio? E, ancora, ove fosse richiesta l'adozione di un atto di amministrazione straordinaria avente ad oggetto detti beni, gli organi della procedura concorsuale dovranno richiedere le prescritte autorizzazioni canoniche?

Si tratta di questioni rilevanti, delle quali l'ente ecclesiastico, nel definire le modalità di esercizio della propria attività d'impresa, non potrà non tener conto.

### **3.2 La responsabilità amministrativa dell'ente.**

Il D. Lgs. 8 giugno 2001 n. 231, come noto, ha introdotto nel nostro ordinamento la responsabilità, formalmente amministrativa ma sostanzialmente penale, dell'ente a seguito del compimento da parte dei suoi rappresentanti e collaboratori di alcuni reati, ove ciò sia avvenuto nell'interesse o a vantaggio dell'ente stesso.

Per sottrarsi a tale responsabilità l'ente può adottare, ed efficacemente attuare, un modello di organizzazione e di gestione che sia ritenuto dall'autorità giudiziaria procedente idoneo a prevenire tali reati.

Molto si discute se la normativa sulla responsabilità amministrativa dell'ente sia applicabile anche agli enti ecclesiastici.

Sembra, in proposito, condivisibile la tesi che restringe l'inapplicabilità ai soli ambiti di attività di religione o di culto in senso stretto.

Ove, invece, l'ente ecclesiastico svolga attività diverse non vi è dubbio che egli debba soggiacere a tale normativa, salvo verificare quali contenuti debba avere in tal caso il modello di organizzazione e gestione per essere ritenuto idoneo alla prevenzione dei reati senza tuttavia interferire con la natura e la struttura giuridica proprie dell'ente ecclesiastico.

Ed è proprio questa esigenza di contemperamento, da un lato, delle esigenze di salvaguardia della specificità dell'ente e, dall'altro, di tutela dell'ente stesso rispetto ai rischi derivanti da una propria eventuale responsabilità amministrativa che nuovamente impone una attenta riflessione sul modello organizzativo da adottare, in particolare, per l'esercizio delle attività di natura imprenditoriale.

### **3.3 La Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici.**

Per quegli enti ecclesiastici che svolgono la propria attività imprenditoriale in rapporto convenzionale e/o di fornitura con gli enti pubblici assume poi rilievo la recente Direttiva 2014/24/

UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26.02.2014 in materia di appalti pubblici.

Infatti, l'art. 77 di tale Direttiva consente agli Stati membri di *“riservare ad organizzazioni il diritto di partecipare alle procedure per l'aggiudicazione di appalti pubblici”* per alcune particolari tipologie di servizi sanitari, sociali e culturali.

Per poter aver diritto a partecipare a tali eventuali gare ristrette, tuttavia, l'organizzazione *“deve soddisfare tutte le seguenti condizioni: a) il suo obiettivo è il perseguimento di una missione di servizio pubblico legata alla prestazione dei servizi si cui al paragrafo 1; b) i profitti sono reinvestiti al fine di conseguire l'obiettivo dell'organizzazione. Se i profitti sono distribuiti o redistribuiti, ciò dovrebbe basarsi su considerazioni partecipative; c) le strutture di gestione o proprietà dell'organizzazione che esegue l'appalto sono basate su principi di azionariato dei dipendenti o partecipativi, ovvero richiedono la partecipazione attiva di dipendenti, utenti o soggetti interessati; ...”*

È evidente come, se per le condizioni fissate alle lett. a) e b) non dovrebbero esserci problemi di sorta, ben più difficile è per un ente ecclesiastico soddisfare la condizione di cui alla lett. c).

Per quegli enti ecclesiastici che svolgono attività d'impresa in ambito sanitario, sociale e culturale in rapporto contrattuale con una pubblica amministrazione, pertanto, torna ad essere nuovamente rilevante la struttura organizzativa da esso adottata.

#### **4. I PROBLEMI APERTI.**

Si è tentato con quanto esposto, e pur senza alcuna pretesa di completezza, di delineare lo scenario giuridico ed economico nel quale è attualmente inserito il soggetto giuridico 'ente ecclesiastico'. Ne è uscito il seguente quadro:

- a) all'ente ecclesiastico non è precluso lo svolgimento di alcuna attività anche diversa da quelle proprie di religione e di culto, purché a queste strumentale o connessa;
- b) ove tali attività diverse vengano esercitate in modo stabile ed organizzato per la produzione di beni e/o servizi rivolti al mercato, esso assumerà la qualifica di imprenditore e sarà assoggettato in pieno allo statuto proprio dell'imprenditore;
- c) esso, pertanto, in caso di insolvenza, potrà essere sottoposto alle procedure concorsuali, siano esse liquidatorie o ripristinatorie, non senza che ciò introduca alcuni problemi applicativi tutt'altro che irrilevanti;
- d) nello svolgimento di tali attività diverse da quelle di religione o di culto, ove esse rientrino nei settori di attività espressamente previsti dalle rispettive normative particolari, l'ente ecclesiastico potrà assumere la qualifica di ONLUS o di impresa sociale;
- e) in tali casi, la rispettiva qualifica riguarderà solo quel ramo specifico di attività da individuarsi a mezzo di apposito regolamento (il quale dovrà, anche, recepire quegli altri caratteri legislativamente previsti per l'uno o l'altro dei due istituti e che non siano espressamente derogati nella medesima normativa);

- f) l'ente ecclesiastico - anche qui con problemi applicativi tutt'altro che secondari - può incorrere in responsabilità amministrativa dell'ente (D. Lgs. n. 231/2001);
- g) la normativa comunitaria in materia di appalti con la pubblica amministrazione riserva alle legislazioni nazionali la possibilità di consentire gare ristrette a determinati soggetti giuridici in alcuni settori di servizi sanitari, sociali e culturali, purché tali soggetti posseggano alcuni specifici requisiti.

Il processo legislativo in atto, avente ad oggetto la Riforma del Terzo Settore, può rappresentare, pertanto, l'occasione opportuna e, forse estrema, per un chiarimento - culturale prima che giuridico - sul soggetto 'ente ecclesiastico' e sulla sua effettiva e perdurante capacità ad essere strumento efficace e sufficiente di accompagnamento dell'azione ecclesiale.

Non può negarsi, infatti, che vi siano alcune questioni che necessitano di essere affrontate le principali delle quali possono essere così indicate:

- a) l'attuale fase di aggregazione europea, dove gli Stati nazionali, hanno rinunciato ad una parte della loro sovranità a favore delle Istituzioni Comunitarie, quanto può incidere su come, in concreto, il fenomeno religioso e la libertà di culto si esprimono, sia sul piano dell'azione (art. 19 Cost.) che su quello dell'organizzazione (art. 20 Cost.)?
- b) e, conseguentemente ed in concreto, è ancora sufficiente l'ombrello concordatario a preservare l'ordinaria operatività degli enti ecclesiastici, sia allorché svolgono attività di religione o di culto che quando svolgono attività diverse, per come esse sono andate sino ad oggi strutturandosi?
- c) è lecito all'amministratore ecclesiastico esporre l'intero patrimonio dell'ente, ivi compreso quello istituzionale (o, usando un concetto più propriamente canonico, il c.d. patrimonio stabile) ai rischi connaturali all'esercizio di un'attività di natura imprenditoriale, considerato che per l'ente ecclesiastico essa si pone sempre come meramente strumentale o connessa con quella di religione o di culto?
- d) non sarebbe, invece, più prudente ed opportuno distinguere non solo sul piano pratico ma anche dal punto di vista soggettivo tali attività e riservarne lo svolgimento a soggetti giuridici di diritto comune che rientrino nel perimetro del Terzo Settore?

Tali questioni non appaiono solo rilevanti sul piano concettuale, ma si ritiene che per gli enti ecclesiastici siano anche gravide di contenuti di natura strategica (e, quindi, idonei a incidere sull'efficacia pastorale della loro azione).

Come ricordato sopra, infatti, il Disegno di Legge di iniziativa governativa recante "*Delega al Governo per la riforma del Terzo Settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale*" (Camera dei Deputati n. 2617), fa fissato al legislatore delegato alcuni principi e criteri direttivi generali che segneranno sicuramente la linea di demarcazione tra coloro che rientreranno a pieno titolo nel Terzo Settore e coloro che, invece, volenti o nolenti, ne resteranno esclusi.

Tra tali principi e criteri generali basti qui richiamare, da un lato ed funzione identificativa del soggetto, che dovranno essere definite "*forme e modalità di organizzazione e amministrazione*

*degli enti ispirate ai principi di democrazia, uguaglianza, pari opportunità, partecipazione degli associati e dei lavoratori e trasparenza” (art. 2, comma 1, lett. f); dovranno essere previsti e disciplinati “obblighi di controllo interno, di rendicontazione, di trasparenza e di informazione nei confronti degli associati e dei terzi, differenziati, anche in ragione della dimensione economica dell’attività e dell’impiego di risorse pubbliche” (art. 2, comma 1, lett. i); dovranno essere individuate “specifiche modalità di verifica dell’attività svolta e delle finalità perseguite” (art. 2, comma 1, lett. l). Ma, da un altro lato e con funzione più strategica, il legislatore delegato dovrà anche “valorizzare il ruolo degli enti nella fase di programmazione, a livello territoriale, relativa anche al sistema integrato di interventi e servizi socio-assistenziali, di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale ed individuare criteri e modalità per l’affidamento agli enti dei servizi di interesse generale improntati al rispetto di requisiti minimi di qualità ed impatto sociale del servizio, obiettività, trasparenza e semplificazione” (art. 2, comma 1, lett. o) e “prevedere strumenti che favoriscano i processi aggregativi degli enti” (art. 2, comma 1, lett. p).*

In definitiva: o l’ente ecclesiastico saprà trovare le modalità più opportune per far propri gli elementi qualificanti il Terzo Settore, senza tradire la sua essenza e struttura giuridica, o dovrà organizzarsi con modalità giuridiche diverse, pena il privarsi della possibilità di partecipare da protagonista alla programmazione ed attuazione delle politiche sociali e vedersi relegato in posizione marginale.

E, seppure un possibile più defilato ruolo in ambito sociale non andrebbe ad intaccare in alcun modo la sua funzione essenziale di perseguire finalità di religione e di culto, ne resterebbe di molto limitato lo slancio pastorale concreto e ne deriverebbe un grave impoverimento per tutta la Comunità civile.