

## L'AMMINISTRAZIONE DELL'ENTE ECCLESIASTICO

### Prevenzione e gestione delle criticità - procedure concorsuali

*di Mons. Andrea Celli*

Già Direttore dell'Ufficio Giuridico del Vicariato di Roma, Parroco della Parrocchia di San Pio X (Roma)

Credo sia opportuno partire dalla nozione, meglio dalla natura dell'ente ecclesiastico per poi entrare più nello specifico del tema in materia di criticità, fallibilità e assoggettamento alle procedure concorsuali dell'ente stesso. È una materia nuova, non tanto per la parte relativa alla struttura e all'organizzazione degli enti, quanto per il profilo delle patologie connesse al loro agire concreto nel territorio dello Stato e della tutela dei terzi creditori, in ragione della giurisprudenza relativamente recente e della dottrina che la segue.

Già nel Nuovo Accordo dell'84 e Relazione sui Principi si parla di *“un indirizzo sostanzialmente innovativo adeguato alle recenti dinamiche dei rapporti tra strutture ecclesiastiche e società civile”*; viene in evidenza la necessità di rispondere alle diverse esigenze dello Stato e della Chiesa, volte da un lato, a garantire, per lo Stato la sussistenza di determinati requisiti formali e sostanziali in capo all'ente, dall'altro di fruire, per la Confessione religiosa, di tutti gli strumenti necessari per il raggiungimento, attraverso l'ente, delle proprie finalità e lo svolgimento delle sue diverse attività. In sostanza per detti enti, a fronte del loro carattere di ecclesiasticità, la vita si svolge - potremmo dire - lungo un doppio binario: l'ordinamento canonico e l'ordinamento statale.

Per l'ordinamento canonico è fondamentale il collegamento con la struttura e l'organizzazione della Confessione cattolica, mentre per l'ordinamento statale è importante l'attenzione ai principi generali dell'ordinamento giuridico, la tutela dei diritti ed interessi legittimi secondo i diversi livelli normativi.

Il punto di incontro dei due diversi ordinamenti in materia di enti ecclesiastici, sembra essere la persona umana, espresso in documenti conciliari, encicliche ma anche nella Costituzione italiana: il diritto di libertà religiosa può essere espresso e professato per il pieno svolgimento del sentimento religioso dell'individuo *“in forma associata”*. Di qui gli elementi comuni sottesi nei due ordinamenti (persona e libertà) costituiscono ragione e fondamento delle discipline derivate vigenti nei due sistemi normativi.

Nell'ordinamento canonico si esprime il principio per cui *“la salute delle anime è la suprema legge”*, mentre per il sistema statale alcuni diritti sono attribuiti all'uomo in quanto tale, al singolo per ciò che rappresenta nelle sue qualità universali o per l'appagamento dei suoi bisogni e desideri individuali.

Tutto ciò ha un valore programmatico nella definizione di “*ecclesiasticità*” che per normativa pattizia presenta una duplice caratteristica: ecclesiasticità strutturale ed ecclesiasticità funzionale.

La prima è costituita dal “*legame organico*” che unisce i singoli enti alla Confessione di appartenenza. Ciò vuol dire che l’ente ecclesiastico, per essere tale, deve avere una ecclesiasticità strutturale, la quale si estrinseca sempre nel fatto che la struttura dell’ente è condizionata religiosamente, ed è in qualche modo collegata con l’istituzione confessionale di appartenenza. Il collegamento, a sua volta, si manifesta sia a livello genetico, perché la confessione deve riconoscere l’ente come sua struttura e dare l’assenso alla sua nascita, sia a livello organizzativo, perché l’ente ecclesiastico resta in qualche modo subordinato alla confessione stessa, per via dei controlli che le autorità confessionali esercitano sulle sue attività, per la destinazione dei beni in caso di scioglimento, e per i poteri di intervento più o meno penetranti che la confessione si riserva di esercitare nel corso dell’esistenza dell’ente, ivi compreso l’eventuale momento estintivo.

L’ordinamento italiano non soltanto riconosce il rapporto organico che unisce ente e confessione di appartenenza, ma addirittura ne fa una condizione imprescindibile per riconoscere l’ente ecclesiastico come tale. Di più, è precluso allo Stato (in tutti i suoi organi, poteri e articolazioni), per il suo carattere laico e per la tutela costituzionale della libertà religiosa, di dar vita ad un ente ecclesiastico proprio, cioè, come si usa dire, ad un ente ecclesiastico a dispetto.

A fronte di questa ecclesiasticità strutturale è da considerare anche quella che potremmo definire una ecclesiasticità funzionale.

Per la nuova legislazione ecclesiastica il fine di religione o di culto, è requisito generale necessario per il riconoscimento di qualsiasi ente ecclesiastico: l’ente ecclesiastico senza fine di religione o culto non dovrebbe esistere. Entrambi gli elementi, culto e religione, debbono essere “*costitutivi ed essenziali*”.

Ma quali sono questi fini di religione e di culto? La legge n. 222 del 1985 abbozza una sorta di tipizzazione che distingue le attività istituzionali e quelle diverse.

Gli enti ecclesiastici, dunque, che ottengono, sulla base di questi due requisiti (collegamento confessionale e fine di religione e di culto), la personalità giuridica all’interno dell’ordinamento civile rispondono ad una eterogeneità delle fonti, tipica del diritto ecclesiastico, sia dal punto di vista costitutivo che operativo.

In ragione di tale specificità, lo Stato non può intromettersi nelle loro attività di “*religione o di culto*”, non può assumere iniziative di controllo su tali specifiche attività, non ha poteri ispettivi sulla legittimità degli atti dell’ente in riferimento all’ordinamento che lo regge, intervenire nella vita e nell’organizzazione interna all’ente.

Anche l'eventuale momento liquidatorio del patrimonio dell'ente e quello estintivo dello stesso non soggiacciono alle regole del codice civile e delle leggi speciali dello Stato, ma rispondono alle regole proprie dell'ordinamento confessionale.

Per le finalità religiose lo Stato ammette che gli enti ecclesiastici siano riconosciuti e agiscano nel proprio ordinamento mantenendo la struttura loro originaria senza che ad essi siano applicabili alcuni principi fondamentali previsti dal codice civile per le persone giuridiche, come confermato del resto anche dalla Commissione Paritetica Italia-Santa Sede: va dunque rilevata, l'impossibilità di una omologazione di tali peculiari enti ad altri tipi di persone giuridiche private.

Tale regime di specialità è poi predicabile per gli enti ecclesiastici nel caso in cui gli stessi svolgano le cosiddette "*attività diverse*"? Permane il carattere ecclesiastico in questi casi, o viene snaturata l'ecclesiasticità stessa?

Le "*attività diverse*" possono definirsi come attività possibili, il cui divieto all'esercizio per gli enti ecclesiastici risulterebbe incostituzionale.

Quando però queste attività sono esercitabili anche e allo stesso modo dagli enti di diritto comune esse sono necessariamente soggette alle leggi civili che le riguardano e al regime tributario per esse previsto; sia pur nel rispetto della natura e delle più generali finalità degli enti medesimi.

Si istituisce così, il grande discrimine tra la specialità di condizione fatta all'ente e alle sue attività religiose e culturali e il recupero pieno del diritto comune per tutto ciò che la normativa pattizia considera attività profane. Non esiste dunque un regime di specialità delle attività diverse, ma nel contempo la gestione delle stesse non fa patire limitazioni e non refluisce sull'elemento soggettivo dell'ente ecclesiastico promotore.

Certamente, qualora la concreta attività che l'ente svolge abbia caratteristiche, quantitative e qualitative, tali da far perdere a questo i requisiti originari suoi propri, mediante prevalenza assoluta delle sue attività profane, così da rendere marginale il suo fine religioso o la giustificazione della sua appartenenza alla Confessione, si ha uno snaturamento del proprio carattere ontologico; con conseguente possibile refluenza di segno negativo sulla sua qualificazione come ente ecclesiastico in entrambi gli ordinamenti.

In ordine alle attività diverse sopra analizzate, l'ordinamento canonico appresta una serie di strumenti volti a garantire la corretta amministrazione dei beni ecclesiastici, individuando funzioni di vigilanza e di supplenza e prevedendo un apparato di controlli canonici.

Per quanto attiene alle funzioni di vigilanza e di supplenza, spetta al Vescovo diocesano il potere-dovere di esercitare la tutela sull'amministrazione dei beni appartenenti alle persone giuridiche pubbliche a lui soggette, e di vigilare sulle persone giuridiche canoniche nei limiti stabiliti dal diritto. La necessità del superiore controllo è determinata dalla natura stessa dei beni ecclesiastici e dal loro carattere pubblico, e si esplicita in un insieme di attività poste dal Vescovo e dai suoi collaboratori volte a tutelare la corretta utilizzazione dei beni di ciascuna

persona giuridica, nel rispetto delle sue finalità e nella valorizzazione della responsabilità degli amministratori. Alcune attività concernono la vigilanza sull'amministrazione ordinaria dei beni: l'esame del rendiconto annuale e dell'eventuale preventivo, che può essere richiesto dal diritto particolare; la cura del subentro di nuovi amministratori, che può offrire l'occasione per una verifica più approfondita e di carattere complessivo; un esame generale della situazione dei beni della persona giuridica in occasione della visita pastorale.

L'esercizio della vigilanza può comportare, in circostanze particolari, la necessità di intervenire sugli amministratori con atti precettivi e anche con provvedimenti di natura disciplinare, non esclusa nei casi più gravi la rimozione dall'ufficio.

Alla funzione di vigilanza è collegata quella di supplenza, che si esplica anzitutto verso le persone giuridiche che dal diritto o dai propri statuti non hanno amministratori: l'ordinario del luogo può incaricare dell'amministrazione per un triennio persone idonee, ad esempio l'economista. L'ordinario ha, inoltre, il diritto-dovere di intervenire in rappresentanza della persona giuridica, nel caso di negligenza degli amministratori, sostituendosi temporaneamente a essi o nominando un commissario *ad acta*.

Nell'ordinamento canonico è stabilito, poi, a motivo del carattere pubblico dei beni ecclesiastici, il principio secondo cui, ferme restando le disposizioni degli statuti, sono invalidi gli atti eccedenti l'amministrazione ordinaria compiuti dagli amministratori delle persone giuridiche pubbliche, senza aver prima ottenuto l'autorizzazione scritta dall'autorità ecclesiastica competente.

Quanto al controllo sugli enti, si evidenzia che il sistema riguarda quelli relativi agli atti di straordinaria amministrazione attraverso tre tipologie di atti:

- a) la *licenza* (denominata anche autorizzazione, permesso o nulla osta) data in forma scritta dall'autorità ecclesiastica cui la persona giuridica è soggetta;
- b) il *consenso* dato da un organo collegiale al Vescovo diocesano o al superiore per gli atti che questi compie come amministratore unico di una persona giuridica, ovvero che questi autorizza;
- c) il *parere*, che non ha carattere vincolante e deve essere richiesto, per la validità dell'atto, a coloro che sono indicati dal diritto.

Il controllo preventivo dell'Autorità Superiore va, dunque, considerato come una fraterna collaborazione nel quadro di una comunità gerarchicamente ordinata e, in ultima analisi costituisce strumento di prevenzione per l'ente esposto a cattiva gestione, prima che possano generarsi danni nei confronti di terzi in entrambi gli ordinamenti.

Le "*attività diverse*" possono in concreto assumere nell'ordinamento italiano caratteristiche tali da determinare l'applicazione delle leggi dello Stato che abbiano quale presupposto lo statuto dell'imprenditore.

È quindi necessario chiedersi se l'ente ecclesiastico possa per sua natura essere qualificato come imprenditore.

L'art. 2082 del codice civile stabilisce testualmente che è imprenditore “*chi esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi*”.

La giurisprudenza di legittimità è sostanzialmente costante nel ritenere che in tale disposizione di legge al requisito soggettivo (l'assenza di scopo di lucro) si sostituisce quello oggettivo (il carattere imprenditoriale all'attività economica organizzata): in linea di principio, pertanto, l'ente ecclesiastico che svolga le attività diverse da quelle di culto e religione con le modalità indicate dal codice civile può essere qualificato come imprenditore.

Quanto alle conseguenze concrete dell'inadempimento dell'ente ecclesiastico, che sia anche imprenditore, alle obbligazioni a contenuto pecuniario derivanti da rapporti con terzi, parte della dottrina ritiene che non possa trovare applicazione la disciplina propria delle procedure concorsuali sul rilievo che il regime di spossessamento derivante dall'assoggettamento dell'ente alla procedura concorsuale determinerebbe un'alterazione della struttura e delle finalità dell'ente stesso.

La giurisprudenza di legittimità non ha mai avuto modo di occuparsi di proposito della questione. Ad oggi solo la giurisprudenza di merito ha avuto modo di trattare, con univocità di atteggiamenti, la questione dell'assoggettamento degli enti ecclesiastici alle discipline delle procedure concorsuali (concordato preventivo, fallimento, amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza).

In particolare i giudici di merito che in argomento si sono pronunciati hanno dato risposta affermativa, evidenziando, in estrema sintesi, quanto di seguito: i beni che, per loro natura e destinazione, sono funzionali al compimento delle attività non imprenditoriali dell'ente (ovvero finalità di culto, di assistenza, di carità) non potranno costituire oggetto di liquidazione concorsuale in funzione del pagamento dei debiti dell'ente ecclesiastico nella sua funzione di imprenditore; mentre gli altri, sì.

Un dato è però evidente: nel periodo attuale, caratterizzato dalla precarietà del sistema economico del Paese: gli enti ecclesiastici che svolgono anche attività d'impresa (soprattutto nel settore della sanità) non rimangono immuni dalle conseguenze della crisi che investe le imprese stesse.

Per salvaguardare, dunque, l'autonomia dell'ordinamento canonico (mettendola al riparo dall'ingerenza dello Stato) e per tutelare allo stesso tempo i diritti dei terzi creditori, è da chiedersi, in conclusione, se non sia preminente assicurare l'effettività e l'efficacia degli strumenti canonici di controllo e tutti gli interventi diretti e preventivi in capo all'Autorità ecclesiastica, al fine di scongiurare il rischio che possano configurarsi fattispecie e circostanze tali da comportare l'attivazione di procedure concorsuali.

Questo potrebbe voler significare risolvere il problema in radice, salvaguardando la tutela dei diritti presenti nei due ordinamenti, statale e canonico, nel rispetto supremo della personalità religiosa dell'individuo e della salvezza della sua anima, interessi questi, comuni ai due diversi sistemi normativi.

