

CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA



# «TEMI DI AMMINISTRAZIONE DEI BENI ECCLESIASTICI E RIFORMA DEL TERZO SETTORE»

*Seminari nazionali di studio  
per gli economi e responsabili  
degli uffici amministrativi*



# CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA

ECONOMATO E AMMINISTRAZIONE  
UFFICIO NAZIONALE PER I PROBLEMI GIURIDICI  
OSSERVATORIO GIURIDICO-LEGISLATIVO

*Seminari di studio  
per gli economisti e responsabili degli uffici amministrativi  
delle diocesi italiane*

## **Amministrazione dell'ente ecclesiastico. Prevenzione e gestione delle criticità; procedure concorsuali**

*Roma, 15 ottobre 2013*

RELAZIONI DI:

Mons. Andrea CELLI, Direttore dell'Ufficio Giuridico del Vicariato di Roma  
*“Amministrazione dell'ente ecclesiastico: prevenzione e gestione delle criticità”*

Prof. Giuseppe Maria CIPOLLA,  
Ordinario di Diritto Tributario nell'Università di Cassino e del Lazio Meridionale  
*“Profili fallimentari e profili fiscali nell'amministrazione degli enti ecclesiastici”*

\* \* \*

## **Legge delega per una Riforma del Terzo settore**

*Roma, 28 ottobre 2014*

RELAZIONI DI:

Prof.ssa Lucia BOZZI, Ordinario di Diritto privato nell'Università di Foggia  
*“Impostazione e contenuti della riforma: presentazione e problemi”*

Dott. Maurizio GIORDANO, Presidente UNEBA  
*“Una triplice svolta, civica, culturale e giuridica”*



# Introduzione

Don BASSIANO UGGÉ  
*Sottosegretario della CEI*

Siamo grati alla rivista *L'Amico del Clero* che pubblica le relazioni fondamentali dei primi due Seminari nazionali per economi e responsabili degli uffici amministrativi delle diocesi italiane, organizzati nel 2013 e 2014.

La Segreteria Generale della Conferenza Episcopale Italiana segue e tratta, per il servizio che deve rendere alle diocesi, le questioni giuridiche e amministrative di propria competenza – questioni oggi sempre più complesse e bisognose di approcci interdisciplinari – attraverso più Uffici: *l'Economato e Amministrazione* che segue le questioni patrimoniali sotto il profilo economico finanziario; *l'Ufficio Nazionale per i problemi giuridici*, cui compete l'ambito del diritto canonico e alcuni profili della gestione amministrativa degli enti ecclesiastici; *l'Osservatorio giuridico-legislativo*, cui compete l'ambito del diritto civile (famiglia, scuola, pedofilia, privacy ecc.) e del diritto concordatario (libertà religiosa, rapporti con le confessioni religiose, insegnamento della religione cattolica, beni culturali, assistenza spirituale ecc.).

Oltre all'annuale Convegno nazionale per economi e responsabili degli uffici amministrativi, a partire dal 2013 è stata offerta alle diocesi italiane la possibilità di un Seminario nazionale, concentrato nell'arco di una giornata, per affrontare in forma monotematica alcuni argomenti di particolare attualità; così nel 2013 si è affrontato il tema: *“Amministrazione dell'ente ecclesiastico. Prevenzione e gestione delle criticità; procedure concorsuali”*, e nel 2014: *“Legge delega per una Riforma del Terzo settore”*.

La pubblicazione delle relazioni fondamentali dei due Seminari può contribuire allo studio di queste e altre questioni ad esse collegate, favorendone l'approfondimento non solo tra gli esperti del settore ma anche da parte di coloro che si trovano ad affrontarle sul

campo. In questa prospettiva di servizio alle diocesi italiane intende muoversi la Segreteria Generale della CEI, in un confronto aperto e dinamico con il "territorio" (come si usa dire, una sorta di laboratorio o di *work in progress*), non solo in occasione dei Convegni e dei Seminari nazionali, ma anche e ancor prima nel lavoro quotidiano di conoscenza e studio delle tante questioni che l'amministrazione dei beni comporta.

# Amministrazione dell'ente ecclesiastico: prevenzione e gestione delle criticità

Mons. ANDREA CELLI

*Direttore dell'Ufficio Giuridico del Vicariato di Roma*

Al fine di trattare in maniera quanto più compiuta il tema dell'Amministrazione dell'ente ecclesiastico, della prevenzione e gestione delle criticità, nonché delle eventuali procedure concorsuali, 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”*<sup>1</sup>; 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

---

<sup>1</sup> Accordo 18 febbraio 1984 e Relazione sui Principi.

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. Basti pensare al documento conciliare *Gaudium et Spes* n. 24 "l'uomo è sulla terra la sola creatura che Dio abbia voluto per se stessa",<sup>2</sup> o l'enciclica *Centesimus Annus* "la principale risorsa dell'uomo è l'uomo stesso"<sup>3</sup> e ancora, concetto analogo espresso nella *Caritas in Veritate* "per realizzare lo sviluppo di tutto l'uomo e di tutti gli uomini",<sup>4</sup> per comprendere l'apparato valoriale carico di istanze, esigenze e speranze che diviene luogo di diritto per "la promozione dell'uomo in tutte le sue dimensioni materiali e spirituali".<sup>5</sup>

Analogamente l'art. 20 della Costituzione italiana dispone la massima tutela agli enti di ispirazione religiosa, vietandone un trattamento odioso rispetto agli altri di diritto comune, ancor prima di una loro organizzazione, in stretto collegamento con quanto dispone l'art. 19 che lo precede.

Il diritto di libertà religiosa può essere espresso e professato per il pieno svolgimento del sentimento religioso dell'individuo in forma associata. In altre parole può verificarsi il caso in cui il singolo, per meglio esprimere la propria personalità religiosa, dia vita insieme ad altri ad un ente che diviene l'espressione del proprio diritto di libertà religiosa, in quel particolar modo che viene definito dal dettato costituzionale "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.

---

<sup>2</sup> Costituzione Pastorale sulla Chiesa nel mondo contemporaneo *Gaudium et Spes*, promulgata dal Sommo Pontefice Paolo VI l'8 dicembre 1965.

<sup>3</sup> Lettera Enciclica *Centesimus annus* del Sommo Pontefice Giovanni Paolo II.

<sup>4</sup> Lettera Enciclica *Caritas in Veritate* del Sommo Pontefice Benedetto XVI.

<sup>5</sup> Discorso del Presidente del Consiglio Craxi al Card. Casaroli in occasione dello scambio degli strumenti di ratifica del Nuovo Accordo.

Nell'ordinamento canonico si esprime il principio: "*salus animarum suprema lex est*", 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.<sup>6</sup> Ciò vuol dire che l'ente ecclesiastico, per essere tale, deve avere una struttura condizionata religiosamente, vale a dire 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.<sup>7</sup>

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 eccle-*

---

<sup>6</sup> C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato*, Il Mulino, 2003.

<sup>7</sup> P. PICOZZA, *L'Ente ecclesiastico civilmente riconosciuto*, Milano, 1992, p. 65.

siastico. Il profilo finalistico assurge per la prima volta in maniera inequivoca a parametro essenziale per la ecclesiasticità di un ente (fugando ogni dubbio circa la disgiunzione tra carattere ecclesiastico e fine)".<sup>8</sup>

L'ente ecclesiastico senza fine di religione o culto non dovrebbe esistere. Entrambi gli elementi, culto e religione, debbono essere "costitutivi ed essenziali"<sup>9</sup> e la dottrina nel tempo ha coniato altri aggettivi, del tipo "prevalente ed esclusivo", proprio per sottolineare un rilievo qualitativamente eminente e centrale, così da configurarsi come una vera e propria causa dell'ente stesso.

Ma quali sono questi fini di religione e di culto? La legge n. 222 del 1985 abbozza una sorta di tipizzazione nell'art. 16 che distingue, nelle sue due lettere a) e b), le attività c.d. istituzionali e quelle diverse. La formulazione di detto articolo nasce dall'esigenza di oggettivizzare, attraverso lo studio estrinseco della vita dell'ente, le finalità che si disvelano attraverso le attività. Già lo Jemolo<sup>10</sup> affermava che "nella pratica potranno esserci punti deboli", la materia è scivolosa perché talvolta il fine non è immediatamente e formalmente visibile o perché l'attività è strumentale e mediata (si pensi, ad esempio, all'Istituto Centrale per il Sostentamento del Clero e agli Istituti Diocesani per il Sostentamento del Clero), anche se i principi generali non sono in discussione.

Pertanto gli enti ecclesiastici 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 legiti-

---

<sup>8</sup> DÉSIRÉE FONDAROLI, ANNAMARIA ASTROLOGO, GIUSEPPE SILVESTRI, *Responsabilità "amministrativa" ex d. lgs. n. 231 del 2001 ed enti ecclesiastici civilmente riconosciuti*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, 10 dicembre 2012; si veda anche, Paolo Cavana, *Le Sezioni Unite della Cassazione e l'art.11 del Trattato lateranense*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, 7 maggio 2012.

<sup>9</sup> Art. 2 legge n. 222 del 1985.

<sup>10</sup> C. A. JEMOLO, *Scritti*.

timità 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.

Del resto anche la Commissione Paritetica Italia-Santa Sede, afferma ai sensi dell'art. 1 delle norme approvate con il Protocollo del 15 novembre 1984, e in conformità con quanto già disposto dall'art. 7 secondo comma, dell'Accordo del 1984, che *"gli enti ecclesiastici sono riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili nel rispetto delle loro caratteristiche originarie, stabilite dalle norme del diritto canonico. Non sono pertanto applicabili agli enti ecclesiastici le norme dettate dal codice civile in tema di costituzione, struttura, amministrazione ed estinzione delle persone giuridiche private. Non può dunque richiedersi ad essi, ad esempio, la costituzione per atto pubblico, il possesso in ogni caso dello Statuto, né la conformità del medesimo, ove l'ente ne sia dotato, alle prescrizioni riguardanti le persone giuridiche private"*.<sup>11</sup>

Va dunque rilevata, l'impossibilità di una omologazione di tali peculiari enti ad altri tipi di persone giuridiche private: autorevole dottrina, del resto, li definisce persone giuridiche private dotate di una speciale autonomia in ragione del carattere ecclesiastico che lo Stato riconosce e tutela specificamente.

Tale regime di specialità è poi predicabile per gli enti ecclesiastici nel caso in cui gli stessi svolgano le cosiddette *"attività diverse"* ai sensi dell'art. 16, lett. b), della Legge sopra indicata? Permane il carattere ecclesiastico in questi casi, o viene snaturata l'ecclesiasticità stessa?

---

<sup>11</sup> Documento conclusivo (Sez. III) del 24 febbraio 1997, in [www.vatican.va](http://www.vatican.va).

Le attività diverse in parola 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. Così la Corte di Cassazione ha affermato che *“un'attività di tipo commerciale, seppure di vaste proporzioni svolta da una Chiesa non è sufficiente a farle perdere la qualificazione di Confessione religiosa di cui all'art. 8 della Costituzione”*.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Cass. Sez. Pen., 9 febbraio 1995.

<sup>13</sup> “Il termine «amministrazione» ha una duplice valenza semantica che non deve indurre in errore. Amministrare, infatti, può significare la funzione propria dell'autorità ecclesiastica – diversa da quella di legiferare e di giudicare – consisten-

Si tratta di un meccanismo di tutela per il monitoraggio delle attività degli enti ecclesiastici, determinando la liceità e la validità degli atti posti in essere dai loro legali rappresentanti nell'ordinamento canonico.

In particolare, il rilievo dei controlli in discorso trova fondamento non solo nell'ordinamento canonico, ma anche nelle leggi civili, atteso che il legislatore paritetico ha ritenuto opportuno e prudente inserire nella normativa statale di attuazione dell'Accordo di revisione una norma specifica secondo cui: *“Ai fini dell'invalidità o inefficacia di negozi giuridici posti in essere da enti ecclesiastici non possono essere opposte a terzi, che non ne 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>14</sup>

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 (cfr. can. 1276, § 1) e di vigilare sulle persone giuridiche canoniche nei limiti stabiliti dal diritto (cfr. cann. 392, § 2; 325, § 1). La necessità del superiore controllo è determinata dal-

---

te nel porre atti di governo nel rispetto della legge. Accanto a questo significato, appartenente all'ambito del potere di giurisdizione, ce n'è un altro di tipo economico, che mira a conservare, far fruttare e migliorare un patrimonio. Ebbene, è da tener presente che il Legislatore ecclesiastico adopera il termine in entrambi i sensi; quando, per esempio, regola l'atto amministrativo nel Libro I sta evidentemente facendo riferimento al primo concetto di amministrazione; quando, invece, stabilisce al can. 1279 la necessità che le persone giuridiche pubbliche abbiano un amministratore, adopera il secondo senso di amministrare. È importante tenere presente questa distinzione al momento di esaminare il Libro V, e in particolare il suo Titolo II su «l'amministrazione dei beni», poiché in esso il Legislatore adopera entrambi i sensi del termine «amministrazione» nei confronti dei beni ecclesiastici. In concreto, quando il can. 1273 qualifica il Romano Pontefice come amministratore supremo dei beni ecclesiastici, fa riferimento al potere di giurisdizione del Papa sulla Chiesa e, quindi, sui beni delle persone giuridiche pubbliche destinati ai fini propri della Chiesa, anziché ad una funzione amministrativa di tipo economico basata sul potere dominicale dei beni”. – *Pontificio Consiglio per i testi Legislativi, Nota esplicativa, La funzione dell'autorità ecclesiastica sui beni ecclesiastici, (Communications, 36 [2004 in [www.vaticans.va](http://www.vaticans.va)]*.

<sup>14</sup> Art. 18 della legge n. 222 del 1985.

la 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 (cfr cann. 1284 § 2, 8°, 1287 § 1) e dell'eventuale preventivo, che può essere richiesto dal diritto particolare (cfr can. 1284 § 3); la cura del subentro di nuovi amministratori, che può offrire l'occasione per una verifica più approfondita e di carattere complessivo (cfr can. 1283); un esame generale della situazione dei beni della persona giuridica in occasione della visita pastorale (cfr cann. 396-398).

L'esercizio della vigilanza può comportare, in circostanze particolari, la necessità di intervenire sugli amministratori con atti precettivi (cfr can. 49) e anche con provvedimenti di natura disciplinare (cfr can. 1377), non esclusa nei casi più gravi la rimozione dall'ufficio (cfr cann. 192-193, 1740 ss., in particolare can. 1741, 5°).

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 (cfr can. 1279 § 2), ad esempio l'economista. L'ordinario ha, inoltre, il diritto-dovere di intervenire in rappresentanza della persona giuridica, nel caso di negligenza degli amministratori (cfr can. 1279 § 1), sostituendosi temporaneamente a essi o nominando un commissario *ad acta*.

Nell'ambito della funzione di vigilanza merita un cenno anche l'ipotesi contemplata dal can. 318 § 1, laddove circostanze speciali inducano l'ordinario ad assumere il governo dell'ente attraverso la nomina di un commissario che in suo nome temporaneamente lo diriga, con poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione.

Sebbene l'istituto citato sia tipico delle Associazioni pubbliche di fedeli e il fondamento sia rinvenibile nel fatto che l'associazione, in virtù della missione ricevuta, agisce in nome della Chiesa, anch'esso esprime un ulteriore aspetto in cui la funzione di vigilanza, nel caso in cui l'ente non sia in grado di compiere gli atti amministrativi ne-

cessari, si tramuta in azione di governo. La temporaneità che caratterizza il ruolo del commissario, tra l'altro, ne evidenzia, da un lato, la natura e il fine che – contrariamente all'accezione civilistica del termine commissario – non è quello di estinguere l'ente ma di superare, laddove possibile, gli ostacoli che lo hanno portato all'inattività affinché possa continuare a svolgere la sua missione, dall'altro, la ratio stessa del superiore controllo su tutte le persone giuridiche pubbliche soggette all'ordinario, intesa non a limitare gli enti nella loro autonomia, ma come garanzia dei medesimi che operano con mezzi e strumenti a servizio delle finalità proprie della Chiesa (cfr can. 1254 § 1).

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 (nonché dai commissari) delle persone giuridiche pubbliche, senza aver prima ottenuto l'autorizzazione scritta dall'autorità ecclesiastica competente (cfr can. 1281 § 1).<sup>15</sup>

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

---

<sup>15</sup> Tutte le procedure interne di vigilanza, di supplenza e i controlli canonici sono tratti dalle *Istruzioni in materia amministrativa, 2005*, Conferenza Episcopale Italiana.

che possano generarsi danni nei confronti di terzi in entrambi gli ordinamenti.

Le attività diverse di cui è menzione nell'art. 7 dell'Accordo del 1984 e nell'art. 16, lett. b) della più volte citata legge n. 222 del 1985 possono in concreto assumere nell'ordinamento italiano cui sono soggette 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 si sostituisce quello oggettivo, dovendosi riconoscere il carattere imprenditoriale all'attività economica organizzata che sia ricollegabile ad un dato obiettivo inerente all'attitudine a conseguire la remunerazione dei fattori produttivi, rimanendo giuridicamente irrilevante lo scopo di lucro, che riguarda il movente soggettivo che induce all'esercizio di tale attività e dovendo essere, invece, escluso il suddetto carattere imprenditoriale dell'attività nel caso in cui essa sia svolta in modo del tutto gratuito, dato che non può essere considerata imprenditoriale l'erogazione gratuita dei beni o servizi prodotti.<sup>16</sup>

Significativa conferma di tale atteggiamento ordinamentale si rinviene nella disciplina settoriale dell'impresa sociale (d.lgs n. 115 del 2006) che comprende nella nozione di *“impresa sociale”* anche gli enti ecclesiastici che svolgano un'attività organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, indicati nell'art. 2 dello stesso decreto.

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.

---

<sup>16</sup> Cfr., *e multis*, Cass. 19 giugno 2008, n. 16612.

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 *ex professo* della questione. Tuttavia la stessa è da più di un ventennio consolidata nel senso che le discipline legali derivanti da quello che viene chiamato "statuto dell'imprenditore" trovano applicazione anche per gli enti ecclesiastici, dovendo la nozione di imprenditore di cui all'art. 2082 c.c. intendersi in senso oggettivo, con la conseguente qualificazione come imprenditoriale dell'attività economica organizzata che sia ricollegabile ad un dato obiettivo inerente all'attitudine a conseguire la remunerazione dei fattori produttivi, rimanendo giuridicamente irrilevante lo scopo di lucro (movente soggettivo che induce l'imprenditore ad esercitare la sua attività); con la conseguenza che, di contro, è da escludere tale carattere imprenditoriale dell'attività nel caso in cui essa sia svolta in modo del tutto gratuito, dato che non può essere considerata imprenditoriale l'erogazione gratuita dei beni o servizi prodotti.<sup>17</sup>

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 due giudici di merito che in argomento si sono pronunciati hanno dato risposta affermativa, evidenziando, in estrema sintesi che: ciò che rileva è il reale svolgimento di attività commerciale organizzata in forma d'impresa sul territorio italiano da parte della persona giuridica e, dunque, l'instaurazione di rapporti

---

<sup>17</sup> Cfr., inter alia, Cass. 23 aprile 2004, n. 7725.

a contenuto patrimoniale con altri soggetti la cui disciplina è regolata dal diritto italiano; l'accertamento dello stato di insolvenza da parte del giudice italiano trova ostacolo nella specifica ipotesi di immunità dell'attività dell'ente dalla giurisdizione italiana; l'immunità dalla giurisdizione italiana della Chiesa Cattolica o degli enti che ne sono legittima emanazione secondo l'ordinamento canonico ha carattere eccezionale, e può riguardare solo atti che siano espressione diretta dell'esercizio della potestà d'imperio di altro ente sovrano, ovvero emanati dal soggetto quale ente sovrano; tale immunità non sussiste per gli enti non aventi tali specifiche caratteristiche; l'ente ecclesiastico che persegue, allo stesso tempo, finalità spirituali, di carità ed assistenza, e dall'altro, svolge attività di impresa sul territorio italiano, è soggetto alle norme di diritto comune che regolano i rapporti dell'impresa, comprese quelle relative alle conseguenze della crisi d'impresa.<sup>18</sup>

Il tribunale capitolino, nell'individuare un criterio di liquidazione dei beni costituenti il patrimonio dell'ente ecclesiastico dichiarato insolvente, ha tenuto conto della *“duplicità delle finalità e delle funzioni cui l'ente stesso è preposto, evidenziando che 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, non facendo essi parte del patrimonio dell'imprenditore posto a garanzia generale delle obbligazioni da esso assunte (art. 2740 c.c.)”*.<sup>19</sup>

Il corollario è che gli altri beni, oggettivamente non funzionali al compimento delle attività non imprenditoriali dell'ente rientrano nel patrimonio oggetto della procedura di liquidazione di massa.

Tutto quanto sopra esposto, porta a concludere per la tesi affermativa in merito all'assoggettabilità dell'ente ecclesiastico alle proce-

---

<sup>18</sup> Trib. Paola, sent. 3 dicembre 2009 (sentenza dichiarativa di fallimento); Trib. Roma, decr. 25 ottobre 2012 (decreto di ammissione a concordato preventivo); Trib. Roma, sent. 29 maggio 2013 (sentenza di accertamento dello stato di insolvenza di impresa assoggettata ad amministrazione straordinaria).

<sup>19</sup> Trib. Roma, sent. 29 maggio 2013.

ture concorsuali; e ciò sembra essere dimostrato dalla Giurisprudenza che le assevera e ancor più dai fatti, in quanto le pronunzie al riguardo sono state provocate direttamente dagli enti medesimi.

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.



# Profili fallimentari e profili fiscali nell'amministrazione degli enti ecclesiastici

Prof. GIUSEPPE MARIA CIPOLLA

*Ordinario di Diritto Tributario*

*nell'Università di Cassino e del Lazio Meridionale*

## **1. I principi generali dell'ordinamento giuridico italiano in tema di responsabilità patrimoniale.**

1.1. Mi sembra opportuno prendere le mosse dal rilievo che, secondo l'ordinamento giuridico italiano ed a meno che la legge non lo autorizzi espressamente, non è consentito a nessun debitore articolare autonomamente il proprio patrimonio e, con questo, dividere in classi distinte i propri creditori. In forza dell'art. 2740, comma 1 c.c., infatti, *"il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri"*.

La disposizione trascritta detta – come è noto – il c.d. *principio di universalità della responsabilità patrimoniale* secondo il quale nessun bene del debitore sfugge alla funzione di garanzia generica dell'obbligazione dal debitore stesso in precedenza assunta.

Sul piano soggettivo, al principio di universalità della responsabilità patrimoniale corrisponde l'altrettanto ben noto principio della c.d. *par condicio creditorum* secondo il quale *"i creditori hanno eguale diritto di essere soddisfatti sui beni del debitore, salve le cause legittime di prelazione"* (art. 2741, comma 1 c.c.).

Ancora in termini generali, giova chiarire che il principio universalità della responsabilità patrimoniale va coordinato con quello di *proporzionalità* secondo il quale la misura dell'incidenza della responsabilità sul patrimonio del debitore va parametrata all'entità dei suoi debiti. Prova ne sia che da un lato, sul piano del diritto sostanziale, l'art. 2910 c.c. attribuisce al creditore il diritto di espropriare i beni del debitore ma solo allo scopo di conseguire quanto gli è dovuto; dall'altro, sul piano processuale, l'art. 496 c.p.c. attribuisce al

debitore esecutato la facoltà di chiedere al giudice di ridurre il pignoramento quando il valore dei beni pignorati risulti superiore all'ammontare delle spese e dei crediti per cui si procede.

Il principio di universalità della responsabilità patrimoniale può subire deroghe soltanto nei casi tassativamente previsti dalla legge (art. 2740, comma 2 c.c.). Come pure illustrerò più avanti con particolare riguardo agli enti ecclesiastici, una di tali deroghe è quella prevista in tema di impignorabilità di alcune tipologie di beni.

Dal combinato disposto degli artt. 2740 e 2741 c.c. si trae questa prima conclusione: alla persona fisica o all'ente perseguente uno scopo di natura non imprenditoriale non è consentito, in assenza di espressa previsione legislativa, articolare il proprio patrimonio in funzione delle diverse condotte intrattenute – imprenditoriali e non – con i propri creditori.

1.2. Sul piano giuridico-formale, una diretta conferma di ciò si trova nell'art. 2217 c.c.. Tale disposizione, nel disciplinare il contenuto del libro degli inventari (la cui tenuta, a sua volta, è obbligatoria per gli imprenditori commerciali di non piccole dimensioni), impone "l'indicazione e la valutazione delle attività e delle passività relative all'impresa, nonché delle attività e delle passività dell'imprenditore estranee alla medesima".

Così statuendo, la legge italiana impone la considerazione di tutti i cespiti patrimoniali facenti capo al soggetto titolare della condotta imprenditoriale atteso che, è con tutti quelli – e non solo con quelli destinati all'iniziativa – che egli ne sopporta il rischio dell'insuccesso sotteso all'attività svolta.

Da questo punto di vista nulla cambia se il soggetto agente sia, anziché persona fisica, un ente sorretto da scopi devolutivi di cui al Libro primo del c.c. (associazione, fondazione, comitato, più enti a questi assimilati, quali gli enti ecclesiastici, ove gli stessi svolgano attività di impresa commerciale a fini di autofinanziamento). Non consta neppure un provvedimento giurisdizionale che incoraggi interpretazioni di senso diverso.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Senza pretesa di completezza, v. Cass., sez. I, 20 giugno 2000, n. 8374; Trib. Monza 11 giugno 2001; Trib. Alba, 25 marzo 2009, n. 3.

Salve le opportune verifiche da svolgere con riguardo al diritto canonico e salva pure l'applicazione delle regole di impignorabilità dei beni sulle quali – come già anticipato – mi soffermerò più avanti, in via di principio anche per gli enti ecclesiastici vale pertanto il principio di universalità della garanzia patrimoniale; parimenti a tali enti, allorché svolgano attività imprenditoriale, si applica l'ulteriore principio (*recte*, il corollario del principio di universalità della garanzia patrimoniale) secondo il quale l'imprenditore risponde delle obbligazioni assunte nello svolgimento dell'attività imprenditoriale anche con le attività estranee all'esercizio di impresa.

## 2. Enti ecclesiastici e procedure concorsuali.

2.1. Definito nei termini illustrati il tema della responsabilità patrimoniale del debitore e l'applicabilità agli enti ecclesiastici dei principi generali dettati *in parte qua* dal codice civile, passo adesso ad affrontare il tema più specifico dell'assoggettamento degli enti ecclesiastici alle procedure concorsuali.

Dico subito faccio riferimento che agli enti ecclesiastici (e, segnatamente, a quelli cattolici) nel senso ristretto dell'espressione per intendere gli enti costituiti secondo le regole del diritto canonico e successivamente riconosciuti dall'ordinamento italiano ai sensi dell'art. 7 legge 25 marzo 1985, n. 121 (*"Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede"*), nonché dell'art. 4 legge 20 maggio 1985, n. 222 (*"Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi"*).

Tali enti – come è noto – ottenuto il riconoscimento, acquisiscono personalità giuridica nell'ordinamento italiano e sono tenuti ad iscriversi nel registro delle persone giuridiche (artt. 4 e 5 della legge n. 222/1985): tanto basta per equipararli agli enti di diritto privato disciplinati dal Libro primo del codice civile.

In altri termini, sotto la vigenza del nuovo diritto concordatario, non rileva la natura – pubblica o privata che sia – che l'ente possiede nell'ordinamento canonico di origine. Nell'ordinamento italia-

no che li riconosce gli enti ecclesiastici sono equiparati, quantomeno riguardo alla capacità, agli enti di diritto privato sorretti da *finalità devolutiva* (o *altruistica* che dir si voglia).

2.2. Tanto premesso, ben si spiega il principio generale secondo cui gli enti ecclesiastici sono legittimati a svolgere sia attività di religione o di culto che *“attività diverse”*. Come tali si intendono – come pure è noto – a norma dell’art. 16, lett. b), della legge n. 222/1985 le attività ulteriori rispetto a quelle di *“religione o di culto”*, vale a dire le attività *“di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro”*.

Non a caso, a conferma dell’equiparazione posta quanto al regime giuridico applicabile tra enti ecclesiastici ed enti di diritto privato con finalità devolutiva, le *“attività diverse”* restano soggette alla normativa di diritto comune (anche privatistica e tributaria) del diritto italiano. Secondo l’art. 7, comma 3, ult. periodo, della legge n. 121/1985, infatti, *“le attività diverse da quelle di religione o di culto, svolte dagli enti ecclesiastici, sono soggette, nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime”*. In termini analoghi, l’art. 15 della legge n. 222/1985 dispone che *“gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti possono svolgere attività diverse da quelle di religione o di culto, alle condizioni previste dall’articolo 7, n. 3, secondo comma, dell’accordo del 18 febbraio 1984”*.

### **3. Esercizio di attività avente natura di impresa commerciale e soggezione al fallimento in caso di insolvenza.**

3.1. Le disposizioni normative precedentemente trascritte fanno riferimento alle *“attività commerciali o a scopo di lucro”*. Si tratta di un riferimento terminologico non del tutto allineato al lessico impiegato nel codice civile del 1942.

Il codice civile, nato per ragioni storiche – che non è possibile ripercorrere *ex professo* in questa sede – dall’accorpamento delle previgenti codificazioni in materia di diritto privato (codice civile del 1865 e codice di commercio del 1882), snoda attorno alla fattispecie dell’impresa lo statuto legale di tutte le attività produttive, con una duplice eccezione:

- delle professioni intellettuali, più per una ragione politica e sociologica, storicamente datata e spiegabile *ratione temporis* (art. 2238 c.c.);
- delle attività di mera devoluzione patrimoniale (art. 13 c.c.).

Ne restavano fuori le prestazioni, quali la messa a disposizione di un servizio, anche di natura intellettuale, che altri integra nel proprio processo produttivo (come nel caso del lavoro autonomo giusta quanto dispone l'art. 2222 c.c.).

Ne risultava quello che autorevolmente è stato definito il “*modello totalizzante*” delle attività produttive non devolutive:<sup>2</sup> a tale modello, lessicalmente discostandosi – non senza gradualità, però – dalla tradizione napoleonica e dal codice di commercio del 1882 (di cui v. in particolare l'art. 3) si dava il nome di “*impresa*”.<sup>3</sup>

L'accorpamento autoritativo delle prevenienti codificazioni del diritto privato non poteva non lasciare una traccia nell'erezione dello statuto delle attività produttive. Il codice del 1942 prevedeva, infatti, uno statuto generale destinato a tutte le imprese, quale che fosse la dimensione e/o il settore merceologico di appartenenza (regole della concorrenza e dei consorzi; regole dei segni distintivi dell'imprenditore; regole della circolazione dell'azienda). Uno statuto, quindi, *speciale* delle iniziative commerciali non “piccole” che già sotto il codice di commercio, all'esito di una secolare evoluzione, si dotavano di una disciplina esclusiva in tema, tra l'altro, di capacità all'esercizio dell'impresa, di tenuta della contabilità, di ausiliari, di pubblicità e di crisi di impresa.<sup>4</sup> Tanto bastava per indurre a parlare

---

<sup>2</sup> Così OPPO, il quale in diversi suoi scritti ha espresso la tesi richiamata nel testo. È sufficiente, per tutti, richiamare in questa sede il saggio *Realtà giuridica globale dell'impresa nell'ordinamento italiano*, in Riv. dir. civ., 1976, I, 591 ss., ora ripubblicato anche in *Scritti giuridici*, I, *Diritto dell'impresa*, Padova, 1992, 56 ss..

<sup>3</sup> Per metonimia, più che testualmente, nell'art. 2082 c.c. (sulla nozione di imprenditore); ma poi testualmente in varie disposizioni successive quali, tra le altre, quelle dettate dagli artt. 2084 c.c. (sulle condizioni per l'esercizio dell'impresa), 2086 c.c. (sulla direzione e gerarchia nell'impresa), e 2195, comma 2 c.c. (sugli imprenditori soggetti a registrazione).

<sup>4</sup> Il diritto sopravvenuto ha sovvertito l'assetto configurato nel testo con riguardo agli ultimi due comparti disciplinari: v., rispettivamente, l'art. 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580 e l'art. 2 d. lgs. 18 maggio 2001, n. 228, per la pubblicità; v. art. 1 della legge fallimentare, come modificato dapprima dal d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5 e successivamente dal d.lgs. 12 settembre 2007, n. 169.

di articolazioni del modello (generale) in fattispecie dotate di disciplina propria (*le iniziative commerciali*) e fattispecie di esonero dall'applicazione di questa stessa disciplina (*le iniziative agricole* e *le iniziative "piccole"*, in forza, rispettivamente, degli artt. 2135 e 2083 c.c.).<sup>5</sup>

Gli sviluppi della giurisprudenza degli anni successivi hanno progressivamente attestato:

- in punto di disciplina, che nel sistema del codice civile l'impresa è un *fatto*. È un comportamento che attrae l'applicazione delle regole precedentemente passate in rassegna, quale che sia la struttura soggettiva del titolare dell'attività produttiva cui si imputa la disciplina, e quale che sia ancora l'autoqualificazione che un soggetto (quale una persona fisica o un ente) possa o meno dare all'attività svolta;
- in punto di fattispecie, che i caratteri dell'attività produttiva dedotti dall'art. 2082 c.c. (economicità, professionalità, ed organizzative) debbano leggersi con una particolare sensibilità verso il dato socio-economico ed anche storico. Con particolare riferimento al carattere della economicità, non solo in positivo si è ritenuto che esso debba quanto meno equivalere alla programmazione della copertura dei costi della produzione attraverso i ricavi di gestione, e che tale valutazione debba sempre svolgersi *ex ante*, mai con riferimento al concreto successo/insuccesso dell'iniziativa (e, quindi, *ex post*); ma si è anche chiarita la motivazione contingente di una diversa scelta legislativa rispetto all'art. 2247 c.c.. Mentre l'art. 2247 c.c. impone il c.d. scopo di lucro quale schema funzionale che sorregge l'adozione (e pure l'agire) della società,<sup>6</sup> il comportamento imprenditoriale si dà anche là, dove ricerca e poi autodestinazione di una plusvalenza non vi sia, per esservi semplice ricerca della remune-

---

<sup>5</sup> SPADA, voce *Impresa*, in *Digesto Discipline privatistiche, Sezione commerciale*, IV edizione, vol. VII, Torino, 1992, specialmente par. 3. Più recentemente dello stesso autore, *Diritto commerciale, I, Parte generale*, Padova, 2009, 71 ss..

<sup>6</sup> Nel codice del 1942 per "società" si intendeva necessariamente il sodalizio imprenditoriale. A ben altre, più articolate, conclusioni si deve invece pervenire dopo la riforma introdotta dal d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6 di "*Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative*".

razione dei fattori produttivi. La ragione storica di una tale diversità di scelta risiede nella tecnica di costruzione del codice stesso. Mentre la società nella sistematica del 1942 è vista quale sodalizio speculativo di privati, non potendo l'iniziativa privata essere improntata ad altro che alla ricerca di una plusvalenza rispetto ai costi di produzione secondo l'ideologia del legislatore del tempo, l'impresa è invece un modello assorbente (totalizzante, si diceva prima) delle iniziative produttive, sia private che pubbliche: le prime, orientate verso il lucro; le seconde, invece, orientate verso la redistribuzione, con il limite della remunerazione dei fattori di produzione.<sup>7</sup> Per fare posto alla iniziativa pubblica, era necessario (*ça va sans dire*) "abbassare l'asticella" alla mera economicità.

All'epoca della codificazione, non era neppure pensabile né l'autofinanziamento delle attività devolutive secondo modalità imprenditoriali, né la previsione ed il successivo sviluppo, largamente incentivato (anche, ma non solo) dal legislatore tributario, del c.d. terzo settore. L'evoluzione della giurisprudenza – si diceva – è andata nella direzione dell'apertura (quanto alle modalità) e dell'assunzione di responsabilità. Le iniziative devolutive possono eterofinanziarsi attraverso gli schemi del Libro primo del codice civile, campagne di sottoscrizione e quant'altro; qualora però sia scelta la strada dell'autofinanziamento, del tutto legittima, attraverso un comportamento imprenditoriale (poi, commerciale), tale strada comporta l'assunzione del rischio di impresa e l'applicazione della disciplina che ne consegue: della soggezione alle procedure concorsuali, anzitutto, ricorrendone i presupposti.

3.2. La parificazione degli enti ecclesiastici, quanto alle "attività diverse", agli enti di diritto privato del Libro primo del codice civile, comporta l'assoggettamento di tali enti alle procedure concorsuali disciplinate dalla legge fallimentare (nel testo vigente, come modifica-

---

<sup>7</sup> Cfr. gli artt. 2093 (sulle imprese esercitate da enti pubblici), 2201 (sugli enti pubblici) e 2221 c.c. (sul fallimento). Come pure illustrerò più avanti, l'art. 2221 c.c. deve ritenersi essere stato tacitamente abrogato a seguito della riforma del diritto fallimentare.

to dapprima dal d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5 e successivamente dal d.lgs. 12 settembre 2007, n. 169). Ciò a condizione che ricorrano due presupposti:

- l'uno, complesso, risultante a sua volta dal concorso di due fattori rappresentati dalla commercialità dell'attività e dal superamento anche di uno soltanto dei limiti dimensionali indicati dall'art. 1, comma 2 della legge fallimentare quali sono, nell'ordine, (a) l'aver avuto, nei tre esercizi antecedenti la data di deposito della istanza di fallimento o dall'inizio dell'attività se di durata inferiore, un attivo patrimoniale di ammontare complessivo annuo superiore ad € 300.000; (b) l'aver realizzato, in qualunque modo risulti, nei tre esercizi antecedenti la data di deposito dell'istanza di fallimento o dall'inizio dell'attività se di durata inferiore, ricavi lordi per un ammontare complessivo annuo superiore ad € 200.000; (c) e l'aver accumulato un ammontare di debiti (anche non scaduti) superiore ad € 500.000;<sup>8</sup>
- l'altro, invece, rappresentato dallo stato di insolvenza (art. 5 della legge fallimentare).

Alle suesposte conclusioni perviene, ormai pacificamente, la giurisprudenza di legittimità<sup>9</sup> e quella di merito.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> *In parte qua*, deve ritenersi tacitamente abrogato l'art. 2221 c.c. il quale non subordinava l'ammissione alla procedura fallimentare al superamento di determinate soglie quantitative.

<sup>9</sup> La pronuncia di riferimento è costituita da Cass., SS.UU. civ., 11 aprile 1994, n. 3353, in Banca dati Sistema Leggi d'Italia. Omesso in questa sede ogni riferimento alla giurisprudenza tributaria ed alla giurisprudenza civilistica in materia di fallimento di associazioni e fondazioni, v. pure nello stesso senso Cass., sez. III civ., 26 settembre 2006, n. 20815, in Banca dati Sistema Leggi d'Italia; Cass., sez. lavoro, 5 gennaio 2001, n. 95, in Banca dati De Jure; Cass., sez. lavoro, 12 ottobre 1995, n. 1995, n. 10636, ivi; Cass., sez. lavoro, 19 dicembre 1990, n. 12039, ivi; Cass., sez. lavoro, 15 febbraio 1980, n. 1138, ivi (massima); Cass., SS.UU. civ., 29 ottobre 1982, n. 5658, ivi (massima).

<sup>10</sup> Le pronunce di riferimento sono rappresentate da Trib. Roma, 30 maggio 2013 e da Trib. Paola, 3 dicembre 2009, ambedue in Banca dati Sistema Leggi d'Italia. V. pure App Genova 16 luglio 2003 in Banca dati De Jure (massima); Trib. Milano 17 giugno 1994, ivi (massima). In senso contrario si segnala, isolatamente, Trib. Torino 10 luglio 1975, ivi (massima).

Il riferimento *per relationem* ai presupposti di soggezione al fallimento induce inoltre a ritenere che gli enti ecclesiastici – ricorrendo i presupposti dimensionali – siano assoggettabili alla procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza (art. 2 d.lgs. 8 luglio 1999, n. 270).

3.3. Escludo, a questi fini, ogni rilevanza della disciplina tributaria dettata dall'art. 149, comma 4 DPR 22 dicembre 1986, n. 917 (di approvazione del Testo Unico Imposte sui Redditi; di seguito, *breviter*, TUIR) sull'inapplicabilità agli enti ecclesiastici degli ordinari criteri che disciplinano la perdita della qualifica di ente non commerciale.<sup>11</sup>

Indubbiamente, la norma fiscale intende valorizzare il perseguimento da parte degli enti ecclesiastici di ben altri scopi, diversi da quello di lucro (in senso soggettivo ed oggettivo) e si inserisce, in modo armonico, nella cornice normativa delineata dalle leggi nn. 121/1985 e 122/1985 in cui – come ho precedentemente ricordato – l'attività principale (*recte*, istituzionale) di tali enti è individuata in quella di religione o di culto.<sup>12</sup>

In ogni caso, l'art. 149, comma 4 TUIR non costituisce di sicuro (né tanto meno ha la finalità di assurgere a parametro di riferimen-

---

Quanto alla dottrina – che stabilmente si muove nel solco tracciato dalla giurisprudenza di legittimità e di merito – mi limito a segnalare TRENTINI, *Il fallimento di ente ecclesiastico che esercita attività di impresa*, in *Fallimento*, 2010, 8, 979 (nota di commento a Trib. Paola, 3 dicembre 2009); CETRA, *Responsabilità patrimoniale e impresa sociale*, ora ripubblicato in *Impresa, sistema e soggetti*, Torino, 2008, 173 ss..

<sup>11</sup> In forza dell'art. 149, comma 4 TUIR – come è noto e per quanto qui interessa – “le disposizioni di cui ai commi 1 e 2” (*id est*, le disposizioni sulla perdita della qualifica di ente non commerciale) “non si applicano agli enti ecclesiastici riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili”. In forza della disposizione trascritta, pertanto, costituisce sempre “reddito d'impresa” dell'ente ecclesiastico esclusivamente quello derivante dallo svolgimento di attività commerciale.

<sup>12</sup> Nella relazione governativa di accompagnamento al d.lgs. n. 460/1997 il cui testo era stato trasfuso originariamente nell'art. 111 *bis* TUIR (cui corrisponde, a seguito della riforma Ires, l'art. 149 richiamato nel testo) la *ratio* dell'art. 111 *bis*, comma 4 TUIR veniva individuata significativamente nel fatto che negli enti ecclesiastici riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili «sono prevalenti le attività istituzionali di ispirazione eminentemente idealistica».

to dell'ordinamento giuridico unitariamente inteso. Decisiva in tal senso è la stessa formulazione letterale della norma da cui risulta che la finalità perseguita dal legislatore è quella (e solo quella) di tenere ferma agli effetti della tassazione del reddito la qualifica di ente non commerciale degli enti ecclesiastici, ma non anche quella (ben più generale) di espungere *ex abrupto* gli enti ecclesiastici dall'area dell'impresa commerciale o di dettare comunque le condizioni per sussumere i primi nello statuto della seconda.

#### **4. Svantaggi e vantaggi di carattere generale in ordine al trattamento concorsuale.**

4.1. Dalle considerazioni precedentemente esposte pervengo alla conclusione che l'ente ecclesiastico, allorché svolge un'attività di impresa ai sensi del codice civile e qualora quest'attività superi anche una soltanto delle soglie di cui all'art. 1, comma 2 della legge fallimentare, è soggetto a fallimento nel caso in cui versi in situazione di insolvenza.

L'assoggettabilità dell'ente ecclesiastico alla procedura fallimentare non va comunque vista – di per sé intesa – come un elemento negativo, potendo rivelarsi al contrario foriera anche di numerosi vantaggi in specie dopo la riforma del diritto fallimentare del triennio 2005/2007.<sup>13</sup> La nuova normativa, infatti, prevede larghi spazi al-

---

<sup>13</sup> La riforma del diritto fallimentare è stata introdotta con una serie di provvedimenti, non sempre del tutto organici. Innanzi tutto, la regolamentazione del concordato preventivo e della revocatoria fallimentare sono state riscritte con il d.l. 14 marzo 2005, n. 35, conv. dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 (che ha introdotto, fra l'altro, la disciplina degli accordi di ristrutturazione dei debiti di cui al vigente art. 182 *bis* legge fallimentare). Le restanti disposizioni della legge fallimentare sono state novellate dal d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5 e successivamente dal d.lgs. 12 settembre 2007, n. 169 (che hanno, fra l'altro, soppresso la procedura di amministrazione controllata e modificato alcune delle disposizioni introdotte dai provvedimenti appena citati). Ulteriori, significative, modifiche sono state introdotte – senza pretesa di completezza – dal d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Da ultimo, merita di essere ricordato *ex plurimis* il d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, *sub* art. 23, comma 43, che ha esteso alle imprese agricole – ricorrendone i presupposti oggettivi – le discipline previste in tema di

ternativi alla liquidazione concorsuale, tanto con riguardo al risanamento dell'impresa in crisi, quanto con riguardo alla sistemazione negoziata della crisi stessa.

Senza pretesa di completezza, mi limito in questa sede a rilevare che:

- gli enti ecclesiastici sono legittimati alla presentazione di un piano “idoneo a consentire il risanamento della esposizione debitoria dell'impresa ed assicurare il riequilibrio della (propria) situazione”, diretto a prevenire (e, di conseguenza, necessariamente antecedente) la dichiarazione di fallimento secondo quanto dispone l'art. 67, comma 3, lett. d) della legge fallimentare;
- ove si dia un piano di risanamento attestato da un revisore legale dei conti, nel rispetto dei requisiti di indipendenza, gli atti dispositivi, i pagamenti effettuati e le garanzie concesse su beni del debitore in esecuzione di tale piano non sono soggetti ad azione revocatoria;
- successivamente alla dichiarazione di fallimento, il regime attualmente in vigore del concordato fallimentare consente non soltanto una sistemazione dei rapporti secondo i contenuti più vari, ma prevede pure la legittimazione a proporre il concordato in capo a creditori o terzi nonché – seppure a certe condizioni – in capo allo stesso debitore fallito;
- il nuovo concordato preventivo e gli accordi di ristrutturazione dei debiti (*ex artt. 182 bis e 182 quater* della legge fallimentare) consentono la sistemazione negoziata sia di insolvenze che di crisi temporanee d'impresa prima che intervenga la dichiarazione stessa di fallimento. Questi stessi istituti, a loro volta, possono essere utilizzati per risanare e per liquidare l'azienda decotta creando un concorso variamente negoziato con i creditori;
- i tributi “amministrati” dall'Agenzia delle entrate e, più in generale, dalle “Agenzie fiscali”<sup>14</sup> possono essere definiti mediante la c.d.

---

accordi di ristrutturazione dei debiti (art. 182 *bis* della legge fallimentare) e della transazione fiscale (art. 182 *ter* della legge fallimentare).

<sup>14</sup> Sulla natura delle Agenzie fiscali sia consentito rinviare al mio, *Agenzie fiscali, Digesto delle discipline privatistiche - Sez. commerciale, Aggiornamento*, vol. III, Torino, 2007, 25.

transazione fiscale (art. 182 *ter* della legge fallimentare). Nel qual caso, come pure chiarito dalla giurisprudenza di legittimità,<sup>15</sup> la transazione fiscale ha carattere facoltativo ed il diniego dell'Amministrazione finanziaria alla proposta di transazione non è ostativa né all'approvazione del concordato preventivo, né tanto meno alla riduzione del debito tributario;

- il curatore fallimentare può pianificare la liquidazione secondo un programma che consenta la più proficua sistemazione dei rapporti, lasciando anche spazi significativi di negoziazione e/o di cessione privata di *assets* importanti, non limitandosi dunque alle ordinarie vendite fallimentari che raramente si rivelano vantaggiose per i creditori concorrenti;
- ed ancora, l'attuale disciplina fallimentare, almeno per quanto concerne il versante civilistico, non risulta più afflittiva come quella del codice del 1942 verso la persona del debitore (o di titolari di cariche amministrative dell'ente, se il debitore va da sé non è una persona fisica), essendo adesso gli effetti circoscritti alle previsioni dei "nuovi" artt. 48 (in tema di corrispondenza del fallito) e 49 (in tema di obblighi del fallito) della legge fallimentare, nel pieno rispetto delle tutele costituzionali.

Da ultimo e per concludere sul punto, ove non ricorrano i presupposti per la sottoposizione al fallimento, gli enti ecclesiastici ben potrebbero avvalersi della disciplina in tema di composizione delle crisi da sovra indebitamento (ora rifiuta nella recentissima legge 27 gennaio 2012, n. 3, artt. da 6 a 20). Tale disciplina prevede che il debitore sovra indebitato (ma non soggetto a fallimento) possa legittimamente negoziare con i propri creditori la "ristrutturazione" del debito, secondo uno schema procedurale ricalcato su quello dell'art. 182 *bis* della legge fallimentare.

4.2. Non ignoro, ferma restando l'applicabilità dei principi generali precedentemente esposti, che la sottoposizione degli enti ecclesiastici a fallimento presenta sicuramente un profilo di criticità di non poco mo-

---

<sup>15</sup> Cass., sez. V, 4 novembre 2011, n. 22931.

mento qual è quello connesso alla circostanza che tali enti, prima ancora di svolgere attività imprenditoriale, svolgono (*recte*, sono istituiti per svolgere) un'attività istituzionale qual è quella di religione o di culto.

Ne consegue che l'assoggettamento degli enti ecclesiastici alla procedura fallimentare deve inevitabilmente trovare un punto di equilibrio nel *trade off* tra le esigenze (liquidatorie, ma non soltanto) della procedura ed il fatto che, per l'ordinamento italiano, gli enti che ne occupano sono a tutti gli effetti enti che originano da un ordinamento straniero.

Tale circostanza ha le seguenti, immediate implicazioni:

- l'impossibilità che la liquidazione concorsuale conduca all'estinzione dell'ente. A tal riguardo, è inapplicabile agli enti ecclesiastici il disposto dell'art. 118, comma 2 della legge fallimentare circa gli adempimenti del curatore connessi alla chiusura del fallimento;
- l'impossibilità di estendere il fallimento dell'ente ecclesiastico a terzi soggetti. È inapplicabile agli enti ecclesiastici il disposto dell'art. 147 della legge fallimentare sull'estensione del fallimento di un ente collettivo alle persone dei suoi membri. L'assoggettamento degli enti del Libro primo del c.c. a tale disposizione è stata per lungo tempo dibattuto. È però oggi da escludere con fermezza a seguito della riscrittura del comma 1 dell'art. 147 della legge fallimentare *post* riforma del 2006;
- l'esigenza di distinguere, sulla base del diritto canonico e degli statuti degli enti ecclesiastici, le competenze amministrative interne all'ente, ai fini dell'applicazione (a) degli effetti di ordine personale prodotti dalla procedura ai sensi degli artt. 48 e 49 della legge fallimentare; (b) dell'esercizio delle azioni di responsabilità di competenza del curatore fallimentare ai sensi dell'art. 146 di tale legge; infine (c) degli effetti penali di cui agli artt. 223 ss. della legge fallimentare.

## 5. Articolazione dei rischi ed atti dispositivi.

5.1. La separazione dei patrimoni e la conseguente classificazione dei creditori possono ordinariamente realizzarsi attribuendo una rilevanza soggettiva forte alla destinazione patrimoniale: in parole più povere, attraverso *la costituzione e la moltiplicazione degli enti*.

È fatto salvo, ovviamente, ogni discorso – per rimanere nella materia imprenditoriale – relativo al diritto della società per azioni riformato nel 2003 (v. artt. 2447 *bis* ss. c.c., testo vigente) e ad altre forme “non entificate” di separazione patrimoniale, quali il *trust*, o quelle previste da leggi speciali.<sup>16</sup>

5.2. È fatto salvo ancora quanto prevede l’art. 6, comma 1 d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155 sullo speciale regime di separazione patrimoniale previsto in tema di “impresa sociale”. L’art. 6, comma 1 di tale decreto non si applica agli enti ecclesiastici, ma risulta applicabile a tutti gli enti privati (società incluse) esercenti “impresa sociale” *inclusi quelli dagli stessi enti ecclesiastici costituiti*.

In altri termini, se gli enti ecclesiastici propriamente detti restano sempre soggetti a fallimento anche quando abbiano acquisito la qualifica di impresa sociale, gli enti a loro volta costituiti dagli stessi enti ecclesiastici costituiti possono avvalersi del particolare regime di separazione patrimoniale dettato dall’art. 6, comma 1 d.lgs. n. 155/2006 giusta il quale *“salvo quanto già disposto in tema di responsabilità limitata per le diverse forme giuridiche previste dal libro V del codice civile, nelle organizzazioni che esercitano un’impresa sociale il cui patrimonio è superiore a ventimila euro, dal momento della iscrizione nella apposita sezione del registro delle imprese, delle obbligazioni assunte risponde soltanto l’organizzazione con il suo patrimonio”*.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Senza pretesa di completezza, v. con particolare riguardo al diritto dei mercati finanziari gli artt. 22, 36, comma 6, 43, comma 8, e 68, comma 2 d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (di approvazione del Testo Unico dell’intermediazione finanziaria), nonché l’art. 114 *duodecies* d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (di approvazione del Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia).

<sup>17</sup> Mi preme comunque far presente che nell’eventualità in cui gli enti ecclesiastici dovessero costituire enti che, a loro volta, acquisiscano la qualifica di impresa sociale, il principio di separazione patrimoniale dettato dall’art. 6, comma 1 d.lgs. n. 155/2006 è derogato dal disposto del comma 2 dello stesso articolo giusta il quale *“quando risulta che, in conseguenza di perdite, il patrimonio è diminuito di oltre un terzo rispetto all’importo di cui al comma 1, delle obbligazioni assunte rispondono personalmente e solidalmente anche coloro che hanno agito in nome e per conto dell’impresa”*.

5.3. Sono altresì salve – fuori dal quadro della separazione dei patrimoni – le regole riguardanti la circolazione dei singoli beni. In tal caso si deve più esattamente parlare non tanto di sottrazione di questo o di quel bene al rischio imprenditoriale, quanto di applicazione del regime (di diritto comune) di disponibilità. Tale regime, a sua volta, sottopone o sottrae il bene o il credito, a seconda dei casi, alla esecuzione forzata contro il debitore, sia individuale (disciplinata dal c.p.c.) sia collettiva (disciplinata, invece, dalla legge fallimentare).

Per tale via, si “eliminano” dalla sfera di responsabilità patrimoniale del debitore:

- beni che abbiano formato oggetto di disposizione prima dell’attivazione della procedura esecutiva, sulla base dei principi generali dettati dall’art. 2914 c.c.,<sup>18</sup> fatta salva la revocabilità dell’atto dispositivo ove questo rivesta carattere fraudolento ai danni dei creditori ai sensi dell’art. 2901 c.c.;
- beni indisponibili, per natura o per vincoli di indisponibilità di diritto pubblico o di diritto privato.<sup>19</sup>

## **6. Enti ecclesiastici e sottrazione ad espropriazione forzata per ragioni oggettive e soggettive.**

6.1. Con particolare riferimento agli enti ecclesiastici, risultano sottratti all’ordinario regime di circolazione – peraltro da valutarsi attentamente caso per caso – in quanto gravati da vincoli di indisponibilità, ad es. i beni immobili adibiti a funzioni sacre e/o di rilevante interesse artistico o culturale; i beni mobili sacri e/o adibiti all’esercizio del culto. Tali beni – come è noto – sono sottratti all’espropriazione forzata mobiliare in ragione del regime di impignorabilità disposto dall’art. 514, n. 1) c.p.c..

---

<sup>18</sup> Per i beni mobili e i crediti, l’atto dispositivo deve avere data certa anteriore al pignoramento; per i beni immobili, invece, l’atto dispositivo deve essere stato trascritto anteriormente al pignoramento.

<sup>19</sup> Per i vincoli di indisponibilità aventi natura di diritto privato v. l’art. 2915 c.c., che *mutatis mutandis* segue i medesimi criteri dell’art. 2914 c.c. (richiamato nel testo).

Va da sé che tali beni restano sottratti all'aggressione dei creditori anche nel caso di assoggettamento degli enti ecclesiastici al fallimento.

6.2. In un ordinamento giuridico quale quello italiano che a tutt'oggi non fa mistero di preferire la separazione patrimoniale "a soggetto" in luogo di quella "senza soggetto", potrebbe a mio avviso ravvisarsi l'opportunità per gli enti ecclesiastici di localizzare i rischi costituendo a loro volta appositi enti preposti all'esercizio di attività imprenditoriali. La scelta, a sua volta, può ricadere su uno dei seguenti modelli:

- *associazioni riconosciute e fondazioni*, in quanto enti dotati di personalità giuridica, inserendo nell'atto costitutivo o nello statuto opportune clausole di devoluzione del patrimonio ai sensi dell'art. 31, comma 1 c.c. Per giurisprudenza costante, a tali enti è consentito esercitare attività di impresa e con finalità anche lucrativa, purché in senso "oggettivo", nel senso cioè che su di essi incombe soltanto divieto di distribuire ad associati o a fondatore/i il saldo attivo della gestione imprenditoriale, saldo il quale deve essere integralmente reinvestito in una gestione devolutiva/solidaristica;
- in subordine, *comitati* ai sensi dell'art. 39 c.c., purché agli stessi sia riconosciuta la personalità giuridica, in difetto della quale il regime di responsabilità è più gravosamente regolato dall'art. 41 c.c.;
- infine, in terza battuta, *società* preferibilmente nelle forme di società a responsabilità limitata, di società per azioni o di cooperative,<sup>20</sup> previo conseguimento (se del caso) da parte di quest'ultime della qualifica di impresa sociale ai sensi del d.lgs. n. 155/2006, onde acquisire il beneficio della limitazione della responsabilità di cui al richiamato art. 6, comma 1 di tale decreto.

---

<sup>20</sup> Sconsiglierei il ricorso ad altri tipi di società non foss'altro perché ai sensi dell'art. 147, comma 1 della legge fallimentare la "*sentenza che dichiara il fallimento di una società appartenente ad uno dei tipi regolati nei capi III, IV e VI del titolo V del libro quinto del codice civile, produce anche il fallimento dei soci, pur se non persone fisiche, illimitatamente responsabili*". I predetti capi, a loro volta, dettano lo statuto delle società in nome collettivo, delle società in accomandita semplice e delle società in accomandita per azioni.

La costituzione di appositi enti ai quali affidare in via esclusiva lo svolgimento dell'attività imprenditoriale presenta l'ulteriore vantaggio di scindere nettamente sul piano delle responsabilità personali le persone che agiscono in nome e per conto dell'ente ecclesiastico, da quelle che agiscono invece in nome e per conto dell'impresa. È appena il caso di precisare infatti ed in via di principio che, se l'attività di impresa viene svolta direttamente ed esclusivamente dall'apposito soggetto costituito a tal fine, dei rischi connessi allo svolgimento dell'attività risponderà unicamente il legale rappresentante dell'impresa, non anche il legale rappresentante dell'ente ecclesiastico.

6.3. La separazione dell'attività imprenditoriale dall'attività di religione e di culto propriamente detta potrebbe offrire l'ulteriore vantaggio di consentire agli enti ecclesiastici di continuare a fruire con maggior tranquillità della speciale forma di agevolazione fiscale dettata dall'art. 6, comma 1, lett. c) DPR 29 settembre 1973, n. 601. Secondo tale norma – come è noto – l'Ires (già Irpeg) è ridotta alla metà nei confronti degli *“enti il cui fine è equiparato per legge ai fini di beneficenza o di istruzione”*.

L'esegesi sostenuta dall'Amministrazione finanziaria e dalla giurisprudenza di legittimità è che tale esenzione ha natura oggettiva, non soggettiva, spettando solo a condizione che l'ente ecclesiastico non svolga un'attività imprenditoriale ed in ogni caso solo per quei redditi derivanti direttamente dall'esercizio di attività di religione o di culto.<sup>21</sup> Forte di tale tesi, a partire dal periodo d'imposta 2007 l'Agenzia delle entrate ha intrapreso (in specie, nelle regioni settentrionali del nostro paese) una capillare attività di controllo volta a recuperare l'imposta sul reddito non corrisposta dagli enti ecclesiastici di qualsiasi genere.

Non mi posso soffermare sulla questione in questa sede.

---

<sup>21</sup> Agenzia delle entrate, ris. 19 luglio 2005, n. 91/E. Nello stesso senso la giurisprudenza di legittimità: Cass., sez. I, 29 marzo 1990, n. 2573; ancor più recentemente Cass., sez. V, 2 ottobre 2013, n. 22493. A ben altre conclusioni, invece, perviene la giurisprudenza di merito: senza pretesa di completezza v., da ultimo, CTP Alessandria, sez. 3, 19 dicembre 2013, n. 88/3/13 e CTP Torino, sez. 8, 28 novembre 2012, n. 205/8/12.

Mi limito a rilevare che l'esegesi sostenuta dal fisco e dalla Corte di Cassazione dovrebbe fare riflettere sui rischi cui può andare incontro l'ente ecclesiastico anche in ordine alla determinazione del proprio carico fiscale allorché svolge *a latere* delle attività istituzionali anche un'attività commerciale. Anche per tale ragione, pertanto, andrebbe attentamente valutata l'opportunità di procedere ad una separazione soggettiva di beni e di attività.

## **7. Enti ecclesiastici e profili fiscali. In particolare, la questione del riconoscimento dell'esenzione Ires.**

7.1. Ho precedentemente richiamato la norma fiscale (l'art.149, comma 4 TUIR) la quale sterilizza, ai fini tributari, il comportamento in concreto tenuto dagli enti ecclesiastici stabilendo che tali enti, al pari delle associazioni sportive dilettantistiche e diversamente da ogni altro ente, non possono mai perdere la qualifica di ente non commerciale.

Quand'anche dovessero svolgere prevalentemente un'attività commerciale, gli enti ecclesiastici restano fiscalmente "enti non commerciali", con tutto ciò che ne consegue in punto di applicazione (a tacer d'altro) del peculiare regime riservato a tali enti dallo stesso TUIR.

La suesposta conclusione rimane ferma quand'anche gli enti ecclesiastici – come spesso accade – dovessero investire tutto o gran parte delle proprie disponibilità economiche nell'acquisizione di beni strumentali allo svolgimento dell'attività imprenditoriale o di beni mobili quali azioni o obbligazioni.

Non ignoro che nella relazione governativa di accompagnamento al d.lgs. n. 460/1997 il cui testo era stato trasfuso nell'art. 111 *bis* TUIR (cui corrisponde appunto, a seguito della riforma Ires, l'art. 149) la *ratio* dell'art. 149, ult. comma (già art. 111 *bis*, ult. comma) TUIR è individuata significativamente nel fatto che negli enti ecclesiastici riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili «*sono prevalenti le attività istituzionali di ispirazione eminentemente idealistica*».

Ma – ribadisco – quand'anche un ente ecclesiastico tradendo anche la propria *mission* dovesse focalizzare i propri sforzi e le pro-

prie energie nello svolgimento di attività diverse da quelle propriamente istituzionali, resterebbe pur sempre ferma la sua natura agli effetti fiscali di ente non commerciale.

7.2. La circostanza che gli enti ecclesiastici siano sempre e comunque per il legislatore tributario enti non commerciali rappresenta un sicuro elemento a livello ermeneutico per affrontare la questione – sulla quale sono stato invitato a pronunciarmi in questa sede – dell’applicabilità dell’esenzione parziale Ires ai redditi da essi prodotti.

Sul piano normativo, faccio riferimento al disposto dell’art. 6, comma 1, lett. c) DPR 29 settembre 1973, n. 601 giusta il quale *“L’imposta sul reddito delle persone giuridiche”* (recte, dopo l’entrata in vigore del d.lgs. 12 dicembre 2003, n. 344, *“L’imposta sul reddito delle società”*) *“è ridotta della metà nei confronti degli enti il cui fine è equiparato per legge ai fini di beneficenza o di istruzione”*.

Sul piano oggettivo, già l’art. 29, lett. h) della legge 27 maggio 1929, n. 810 stabiliva – per quanto qui interessa – che *“Ferme restando le agevolazioni tributarie già stabilite a favore degli enti ecclesiastici dalle leggi italiane fin qui vigenti, il fine di culto o di religione e, a tutti gli effetti tributari, equiparato ai fini di beneficenza e di istruzione”*.

L’equiparazione agli effetti tributari tra il fine di culto o di religione, da un lato, ed il fine di beneficenza ed istruzione, dall’altro, è ribadita dalla legge n. 121 del 1985 di ratifica ed esecuzione del Nuovo Concordato. L’art. 7, comma 3, primo periodo di tale legge stabilisce, infatti, che *“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”*.

Se si confrontano le due disposizioni trascritte risulta evidente, già *ictu oculi*, che rispetto al Concordato lateranense il Nuovo Concordato amplia la portata dell’equiparazione non limitandola più (come, invece, la limitava il precedente Concordato) alle attività propriamente di religione e di culto, ma estendendola significativamente anche alle attività dirette a tali scopi, vale a dire alle attività strumentali.

L’equiparazione in parola ha questa, significativa conseguenza ai nostri fini: gli enti ecclesiastici, in forza di una legge statale

qual è il richiamato art. 6, comma 1, lett. c) DPR n. 601 del 1973, ben possono usufruire dell'esenzione parziale Ires prevista dalla norma fiscale

7.3. Per completezza di indagine, mi preme rilevare che l'equiparazione posta tra enti ecclesiastici ed enti che perseguono fini di beneficenza o di istruzione (e, di conseguenza, l'inclusione dei primi nel campo di operatività della norma agevolativa dettata per i secondi) e, di conseguenza, l'estensione del campo di applicazione dell'agevolazione in esame ad enti ecclesiastici non cattolici, non costituisce un regime di favore riservato alla Chiesa Cattolica (come pure viene superficialmente sostenuto anche tra gli addetti ai lavori), interessando anche gli enti ecclesiastici di culto acattolico.

Dispone in termini generali l'art. 12 r.d. 28 febbraio 1930, n. 289 (recante le "Norme per l'attuazione della L. 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato") che *"Relativamente agli atti compiuti nell'interesse di istituti, eretti in ente morale, dai culti ammessi nello Stato, il fine di culto è, a tutti gli effetti tributari, equiparato a quello di beneficenza e di istruzione"*.

La disposizione trascritta è stata, a sua volta, recepita dalle leggi emanate dal nostro Stato in virtù delle intese raggiunte con le rappresentanze di istituti di culti diversi dalla religione cattolica.

A solo titolo esemplificativo, richiamo in questa sede le seguenti disposizioni normative:

- l'art. 23, comma 1 della legge 22 novembre 1988, n. 516 (recante le "Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno"), giusta il quale *"Agli effetti tributari gli enti ecclesiastici avventisti civilmente riconosciuti 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'art. 26, comma 1 della legge 8 marzo 1989, n. 101 (recante le "Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane") giusta il quale *"Agli effetti tributari l'Unione, le Comunità e gli enti ebraici civilmente riconosciuti aventi fine di religione o di culto, come pure le attività dirette a tali scopi, sono equiparati a quelli aventi fini di beneficenza o di istruzione"*;

- l'art. 14, comma 1 della legge 12 aprile 1995, n. 116 (recante le "Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia") giusta il quale "Agli effetti tributari gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, aventi fine di culto, come anche le loro attività dirette a tale scopo, sono equiparati a quelli aventi fini di istruzione e di assistenza";
- nonché l'art. 25, comma 1 della legge 29 novembre 1995, n. 520 (recante le "Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia") a mente del quale "Agli effetti tributari la CELI, le Comunità e gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti aventi fine di religione o di culto, come pure le attività dirette a tali scopi, sono equiparate a quelli aventi fine di beneficenza o di istruzione".

7.4. Tutte le disposizioni precedentemente trascritte e, naturalmente, quelle riguardanti gli enti ecclesiastici cattolici costituiscono diretta attuazione dell'art. 20 Cost. costituente – come pure è noto – la norma fondamentale e di portata generale in ordine al regime giuridico applicabile agli enti ecclesiastici, ivi compreso il trattamento tributario.

Tale norma rappresenta la disposizione fondante del sistema, sia perché trattasi di una disposizione avente valore normativo primario, sia perché, innovando notevolmente nei confronti del passato, introduce alcune novità rilevanti, alle quali deve conformarsi il legislatore ordinario. Per quanto qui interessa, stabilire – come, appunto, stabilisce l'art. 20 Cost. – che "Il carattere ecclesiastico o il fine di religione o di culto di una associazione o di una istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni fine di attività", significa, in negativo, che tutti gli enti ecclesiastici aventi fine di religione e di culto, appartenenti a qualsiasi confessione religiosa, non possono essere assoggettati "a speciali gravami fiscali" né a norme che incidano sulla loro capacità giuridica contributiva, che non può essere influenzata dalla qualificazione o dai fini confessionali perseguiti dagli enti stessi; e, in positivo, che nell'ottica di rafforzare in concreto il principio di uguaglianza ed il principio di libertà religiosa (artt. 2, 3, 7, 8, e 19 Cost.) che non vanno create discriminazioni tra enti ecclesiastici a seconda della loro appartenenza all'una o all'altra delle confessioni religiose ammesse dal nostro ordinamento.

Ben si comprende, pertanto, come da un lato per non creare discriminazioni tra enti ecclesiastici (cattolici ed acattolici) ed enti morali in forza dell'art. 7, comma 3 della legge n. 121 del 1985, dell'art. 23, comma 1 della legge n. 516/1988, dell'art. 26, comma 1 della legge n. 101/1989, dell'art. 14, comma 1 della legge n. 116/1995 e dell'art. 25, comma 1 della legge n. 520/1995 il fine di religione e di culto (cattolico ed acattolico) è equiparato ai fini di beneficenza e di istruzione; dall'altro, per evitare discriminazioni all'interno del più vasto mondo degli enti ecclesiastici, tutti gli enti ecclesiastici (cattolici ed acattolici) hanno diritto a fruire dell'esenzione parziale Ires prevista dall'art. 6, comma 1, lett. c) DPR n. 601/1973.

7.5. L'applicabilità dell'esenzione in esame a tutti il mondo degli enti ecclesiastici (cattolici e non cattolici) passa anche attraverso il riconoscimento della sua natura soggettiva. Ciò nel senso che l'agevolazione spetta solo a quelle categorie soggettive espressamente rientranti in una delle fattispecie regolate dall'art. 6 DPR n. 601/1073 (profilo soggettivo), ed a prescindere da ogni indagine sull'attività da essi in concreto svolta (profilo oggettiva).<sup>22</sup>

È agevole rilevare sul punto come la Corte di Cassazione abbia più volte ribadito che l'agevolazione di cui all'art. 6 DPR n. 601/1973 spetti solo ed esclusivamente ad uno dei soggetti espressamente e tassativamente indicati dalla norma.

Ancora più in dettaglio, allargando per un momento la prospettiva di riferimento a soggetti diversi dagli enti ecclesiastici, nel pronunciarsi sull'applicabilità alle fondazioni bancarie di analoga

---

<sup>22</sup> La natura oggettiva dell'esenzione Ires e la sua disapplicazione nei confronti degli enti ecclesiastici che svolgano attività diverse da quelle istituzionali è stata affermata dalla prassi amministrativa e, segnatamente, dall'Agenzia delle entrate, da ultimo, con ris. 19 luglio 2005, n. 91/E. Nello stesso senso dell'A.f. si è espressa la giurisprudenza di legittimità: Cass., sez. I, 29 marzo 1990, n. 2573 e, ancor più recentemente, Cass., sez. V, 2 ottobre 2013, n. 22493. La stessa giurisprudenza di legittimità – come pure illustrerò subito dopo nel testo – ha però riconosciuto (sia pure ad altri fini) la natura soggettiva dell'agevolazione prevista dall'art. 6 DPR n. 601/1973 allorché è stata chiamata a pronunciarsi sull'applicabilità della riduzione a metà dell'Ires nei confronti delle fondazioni bancarie.

agevolazione prevista dall'art. 6, comma 1, lett. b) DPR n. 601/1973 le Sezioni Unite della S.C. hanno espressamente sostenuto che quest'altra agevolazione ha carattere soggettivo spettando solo ed esclusivamente ai soggetti indicati dalla legge. Così di seguito, infatti, ha sostenuto la Corte di legittimità: *"il legislatore ha inteso riconoscere l'agevolazione ad una platea di soggetti ben definiti e individuati (e già esistenti al momento della approvazione del D.P.R. n. 601 del 1973), in ragione del loro profilo soggettivo e non in ragione della attività oggettivamente svolta"*.<sup>23</sup>

Tale giurisprudenza opera, in altri termini, una netta linea demarcazione tra l'agevolazione prevista dalla lett. b) dell'art. 6, comma 1 DPR n. 601/1973 e quella stabilita dalla lett. c) dello stesso art. 6, comma 1 di tale decreto nel senso appunto che laddove il legislatore ponga un'equiparazione tra le finalità perseguite da un singolo ente (quale quella di religione o di culto perseguito dagli enti ecclesiastici) e le finalità di beneficenza o di istruzione null'altro occorre per fruire del beneficio fiscale; laddove invece, come per le fondazioni bancarie, non esiste una simile equiparazione il soggetto che intende avvalersi dell'esenzione ha l'onere di dimostrare di svolgere un'attività che rientra in uno dei settori fiscalmente agevolati e di non perseguire lo scopo di lucro.

7.6. In termini analoghi si è espressa la giurisprudenza tributaria allorché è stata chiamata a pronunciarsi sulla natura dell'agevolazione dettata dall'art. 6, comma 1, lett. c) DPR n. 601/1973 e sulla sua applicabilità alle (ormai soppresse) mense vescovili ed agli (or-

---

<sup>23</sup> Cass., SS.UU., 22 gennaio 2009, n. 1576. Argomentando dalla premessa di cui al testo la Corte è pervenuta alla conclusione di escludere la spettanza della riduzione alla metà dell'Ires alle fondazioni bancarie per non essere tali enti espressamente nominati dalla legge: *«anche per questa via interpretativa le cc.dd. fondazioni bancarie (che non erano considerate tali nemmeno dalla riforma Amato che le ha "inventate", nella quale erano indicate come enti conferenti, sic et simpliciter) sono fuori della platea degli enti destinatari delle agevolazioni; platea non suscettibile di ampliamento se non per espressa disposizione di legge che equipari espressamente le finalità degli enti beneficiari "ai fini di beneficenza o di istruzione" (art. 6, comma 1, lett. c), si tratta»*. Alle stesse conclusioni sono pervenute le SS.CC. con i seguenti, ulteriori arresti: nn. 1577, 1578, 1579, 1587, 1588 e 1593 depositati, tutti, il 22 gennaio 2009.

mai soppressi) benefici parrocchiali per ammetterne *de plano*, per gli uni e per gli altri soggetti, la natura soggettiva.<sup>24</sup>

La natura soggettiva dell'agevolazione più volte detta è stata viepiù riconosciuta anche da altra giurisprudenza sia con riguardo agli enti ecclesiastici, in generale,<sup>25</sup> che con riguardo ad una particolare tipologia di enti ecclesiastici quali sono gli Istituti diocesani per il sostentamento del clero.<sup>26</sup>

7.7. Certo è che, a voler cautelativamente seguire la tesi che attribuisce all'esenzione in esame natura oggettiva, ogni questione sulla sua fruibilità verrebbe sicuramente meno ove gli enti ecclesiastici tenessero una contabilità separata delle attività istituzionali e non istituzionali svolte o, *melius*, operassero quella distinzione per soggetti a cui ho prima fatto menzione.

Per tale via, anziché correre il rischio di subire una contestazione da parte dell'A.f. con riguardo a tutti i redditi prodotti, se non altro gli enti ecclesiastici potrebbero contenere il rischio limitando l'oggetto del recupero a tassazione ai redditi conseguiti dallo svolgimento delle attività non istituzionali.

---

<sup>24</sup> Gli unici precedenti *in terminis* reperibili nei repertori di giurisprudenza e nelle banche dati sono rappresentati dalla decisione (senza numero) emessa il 30 aprile 1985 dalla Commissione tributaria di I grado di Salerno sulle mense vescovili e dalla decisione n. 9127 depositata il 21 dicembre 1991 emessa dalla sez. XVI della Commissione tributaria Centrale sui benefici parrocchiali.

<sup>25</sup> V., *ex multis*, Cass., sez. V, 15 gennaio 2007, n. 690; Commissione tributaria regionale Lazio, 3 novembre 2011, n. 391; Commissione tributaria regionale Sicilia, 27 maggio 1998, n. 77; Commissione tributaria provinciale Genova, 18 giugno 1998, n. 159; Commissione tributaria provinciale Torino, 28 novembre 2012, n. 205/8/12.

<sup>26</sup> Commissione tributaria provinciale di Alessandria, sez. 3, 19 dicembre 2013, n. 88/3/13; Id., sez. V, 11 giugno 2014, n. 178/5/14; Commissione tributaria provinciale di Genova, sez. 10, 12 settembre 2014, n. 107/10/14. *Contra*, nel senso della natura oggettiva dell'agevolazione, v. invece Commissione tributaria provinciale di Genova, sez. 12, 16 luglio 2014, n. 1479/12/14 con riguardo, sempre, alla fruibilità dell'esenzione Ires da parte degli Istituti diocesani sostentamento del clero. La questione dell'applicabilità a tali Istituti dell'agevolazione Ires va, comunque, affrontata sul piano sistematico in termini parzialmente diversi dalla questione che si pone per tutti gli altri enti ecclesiastici stante la particolare natura posseduta e la particolare *mission* perseguita da questi stessi Istituti.

# Impostazione e contenuti della riforma: presentazione e problemi

Prof.ssa LUCIA BOZZI

*Ordinario di Diritto privato nell'Università di Foggia*

Lo scorso agosto è stato presentato il disegno di legge delega per la riforma del Terzo Settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale, che ricalca ma non "riproduce" le Linee Guida presentate lo scorso maggio e rispetto alle quali il Governo aveva sollecitato contributi da parte dei soggetti coinvolti. Contributi che non sono mancati e che sono stati, il che è molto apprezzabile, resi noti e talvolta, pure molto apprezzabile, recepiti.

La necessità di una riforma organica del terzo settore era da tempo sollecitata da parte degli operatori del terzo settore stesso e della dottrina. La disciplina attuale risulta infatti datata e frammentaria, stratificata e comunque non più in grado di cogliere e regolare la complessità del fenomeno. Quello che viene ora definito "Terzo Settore" è infatti una realtà assai diversa dai corpi morali guardati con sospetto dal legislatore del 1865 (che non li disciplinò nel codice) o dagli enti disciplinati nel codice civile del '42 e persino dalla ben più moderna concezione di associazione di cui all'art. 18 Cost.

Il non profit attualmente rappresenta una realtà, anche economica, importante – come emerge anche dall'ultimo rapporto Istat –, che presenta, tra l'altro, interessanti possibilità di crescita e sviluppo. È finora però mancata, rispetto al non profit, una visione strategica chiara e un conseguente e coerente assetto di rapporti istituzionali con la pubblica amministrazione, il mercato, tra le stesse diverse componenti del mondo senza scopo di lucro.

L'esigenza di una riforma organica è quindi fuori discussione e già da qualche tempo era avvertita la consapevolezza di tale esigenza. Numerosi tentativi di riforma si sono infatti succeduti nel tempo, nessuno andato "a buon fine".

La riforma del Terzo Settore presentata lo scorso agosto si presenta tuttavia ben più innovativa e ambiziosa rispetto ai precedenti tentativi: non vuole solo riordinare, razionalizzare l'esistente, limitandosi al massimo, ove necessario, a qualche piccolo ritocco, ma vuole riprogettare, ripensare, guardare cioè in modo diverso al Terzo Settore.

Un obiettivo ambizioso, dunque, e che in linea di principio sembra corrispondere alle ben note esigenze di riforma e al mutato ruolo che ha assunto il Terzo Settore.

Si tratta ora di vedere se il testo normativo è stato in grado di tradurre efficacemente l'obiettivo. Al riguardo appare necessaria una precisazione. Il testo attuale prevede una serie di interventi normativi da attuare attraverso il conferimento al Governo di apposite deleghe. Per una valutazione compiuta occorrerà dunque attendere non solo l'emanazione della "versione definitiva", ma anche l'emanazione della normativa attuativa della delega.

Ad una sintetica illustrazione di alcuni profili della normativa sembra pertanto possibile accompagnare una riflessione solo interlocutoria.

In particolare, l'**articolo 1** individua l'oggetto dell'intervento normativo e le finalità perseguite. Si tratta della enunciazione del principio ispiratore della riforma: "il riordino e la revisione organica della disciplina degli enti privati del Terzo settore e delle attività che promuovono e realizzano finalità solidaristiche e d'interesse generale, anche attraverso la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale, in attuazione del principio di sussidiarietà, al fine di sostenere la libera iniziativa dei cittadini associati per perseguire il bene comune ed elevare i livelli di cittadinanza attiva, coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, valorizzando al contempo il potenziale di crescita e occupazione del settore".

Il disposto dell'**articolo 2** è molto ampio e ciascuna delle affermazioni in esso contenute richiederebbe una trattazione approfondita. In questa sede appare tuttavia possibile solo qualche brevissima considerazione problematica.

L'articolo 2 fissa principi e criteri direttivi generali al fine di disciplinare la costituzione, le forme organizzative e di amministrazione-

ne e le funzioni degli enti privati che, con finalità ideale e senza scopo di lucro, promuovono e realizzano attività d'interesse generale, di valorizzazione della partecipazione e di solidarietà sociale, ovvero producono o scambiano beni o servizi di utilità sociale.

Manca ancora una definizione precisa di Terzo Settore. Il Disegno di legge non si limita però a suggerire una definizione in negativo, richiamandosi agli enti che operano senza lucro soggettivo – come finora consueto –, ma contiene un preciso riferimento agli enti “quale strumento di promozione e di attuazione dei principi di partecipazione, solidarietà, sussidiarietà e pluralismo, ai sensi degli articoli 2, 3, 18 e 118 della Costituzione”. Si potrebbe obiettare che non si tratta una novità ma piuttosto di principi da tempo acquisiti dalla dottrina e dalla giurisprudenza. La loro declamazione in una norma giuridica non sembra tuttavia del tutto priva di rilievo.

D'altro canto, data la eterogeneità e la continua evoluzione del mondo del Terzo Settore una definizione precisa sarebbe stata non solo inevitabilmente insufficiente a tratteggiare i confini di istituti estremamente diversi tra loro, ma destinata fatalmente a una rapida obsolescenza. Senza contare che se il Terzo Settore ha bisogno di un quadro di riferimento che dia (e gli dia) certezza giuridica, ha al tempo stesso bisogno di mantenere la necessaria elasticità perché possano esserne valorizzate le potenzialità.

Per altro verso, pur mancando una definizione di Terzo Settore si individua un nesso tra Terzo Settore e attività economica svolta con finalità non lucrative (v. lett. b), e tra Terzo Settore e attività solidaristiche e di interesse generale (lett. c) che vale a differenziare, o meglio caratterizzare, il Terzo Settore rispetto ai soggetti di cui al libro I cod.civ., che semplicemente non hanno finalità lucrative.

Altra possibile osservazione è che nella descrizione (piuttosto che definizione) del Terzo Settore assume rilievo – secondo un trend da tempo in atto, almeno nella materia – l'attività e lo scopo dell'attività piuttosto che la forma giuridica con la quale essa è svolta.

Il punto f) nel definire il modello organizzativo e amministrativo dell'ente contiene un espresso riferimento al principio di democrazia. Si tratta una delle affermazioni (l'altra riguarda la lett. i) che presentano, almeno potenzialmente, il maggiore grado di criticità per

gli enti ecclesiastici, proprio in ragione dell'espresso richiamo al principio di democraticità, spesso non compatibile con l'ente ecclesiastico. Manca infatti nel testo la considerazione della specificità degli enti ecclesiastici. L'affermazione è temperata dal richiamo alla "facoltà di adottare una disciplina differenziata che tenga conto delle peculiarità della compagine e della struttura associativa" ed è auspicabile che tale richiamo si traduca in una considerazione della specificità degli enti ecclesiastici rispetto al problema.

In tal senso sembra muovere la proposta emendativa diretta a prevedere *appositi strumenti per garantire il rispetto dei diritti degli associati, con facoltà di adottare una disciplina differenziata che tenga conto delle peculiarità della compagine e della struttura associativa in particolare per gli enti delle confessioni religiose che hanno stipulato patti, accordi o intese con lo Stato.*<sup>1</sup>

Nel punto *h*) legislatore prende atto della imprenditoriale del Terzo Settore (la possibilità per l'ente non lucrativo di svolgere attività imprenditoriale senza per questo perdere la propria natura non profit è da tempo indiscussa in dottrina e giurisprudenza, che ne hanno anche affermato la assoggettabilità alle procedure concorsuali) e si propone di definire criteri e vincoli di strumentalità dell'attività d'impresa rispetto alla realizzazione degli scopi istituzionali dell'ente, introducendo un regime di contabilità separata finalizzato a distinguere la gestione istituzionale da quella imprenditoriale.

La definizione può rivelarsi utile ma non si presenta agevole, in particolare non risulta chiaro se sarà di tipo dimensionale o meno e quale sarà la sanzione in caso di superamento del vincolo.

Anche il punto *i*) risulta di diretto interesse per gli enti ecclesiastici. La previsione che la disciplina degli obblighi di controllo interno, di rendicontazione, di trasparenza e d'informazione nei confronti degli associati e dei terzi, sia differenziata anche in ragione della dimensione economica dell'attività svolta e dell'impiego di risorse pubbliche appare apprezzabile. Sembra infatti certamente condivisi-

---

<sup>1</sup> In grassetto il testo dell'emendamento n. 2.34 a firma degli on. Patriarca, Amato, Capone, Grassi, Mariano, Albini, Argentin, Sbroolini.

bile il ruolo attribuito al parametro dimensionale e il riferimento all'impiego di risorse pubbliche. Ciò che può essere utile e necessario per un ente di grandi dimensioni può rappresentare un costo insostenibile per un ente di piccole dimensioni. Così pure, l'obbligo legale di trasparenza e rendicontazione assume un rilievo essenziale in caso di finanziamento pubblico, ma diventa meno decisivo in presenza di un finanziamento privato.

Quanto al punto *o*), la volontà di valorizzare il ruolo degli enti nella fase di programmazione relativa anche al sistema integrato di interventi e servizi socio-assistenziali nonché di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale sembra decisamente da condividere.

Estremamente positivo appare infatti il riconoscimento del ruolo del Terzo Settore non solo di supplenza ma di partecipazione (la disposizione normativa espressamente afferma "valorizzare il ruolo degli enti nella fase di programmazione"): il Terzo Settore non è più visto come un semplice esecutore, magari eccellente, di politiche sociali decise altrove, ma come co-attore, in ossequio al principio di sussidiarietà.

Sembra positiva anche la previsione di "strumenti che favoriscano i processi aggregativi degli enti". Il mondo del Terzo Settore è infatti spesso organizzato attorno a sistemi di rete: il fatto che il legislatore non solo ne prenda atto ma dichiari di volere favorire i processi aggregativi è indubbiamente apprezzabile, anche se bisogna evitare il rischio di sovrastrutturazione.

Nel punto *q*) si prevede che il coordinamento delle azioni di promozione e di vigilanza delle attività degli enti di cui al comma 1 sia assicurato, in raccordo con i Ministeri competenti, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, anche mediante l'istituzione di un'apposita struttura".

Sul punto è preferibile attendere il necessario regolamento attuativo. La formulazione normativa appare infatti, allo stato attuale, ancora piuttosto vaga. In particolare, non sembrano ancora sufficientemente chiari né la composizione di tale "apposita struttura" né i poteri.

L'articolo 3 contiene una delega al Governo al fine di procedere al "riordino e alla revisione della disciplina vigente in materia di attività di volontariato e di promozione sociale.

Un riordino della disciplina delle Organizzazioni di Volontariato e un raccordo di essa con la disciplina prevista in tema di associazioni di promozione sociale (l. 383/2000) è sicuramente auspicabile, e anzi da lungo attesa. Non è tuttavia del tutto chiaro il quomodo di tale riordino; soprattutto non risulta chiaro il rapporto e il coordinamento tra legislazione nazionale e regionale. L'armonizzazione delle diverse discipline vigenti in materia di volontariato senza un intervento anche nella legislazione regionale appare infatti incompiuta, incompleta.

Sembra invece certamente apprezzabile l'intento di valorizzazione delle varie esperienze di volontariato e di promozione della cultura del volontariato tra i giovani, anche attraverso apposite iniziative da svolgersi nell'ambito delle strutture e delle attività scolastiche. Si tratta di una delle novità più significative della riforma e di una delle espressioni più evidenti del nuovo modo di guardare al Terzo Settore.

Sarebbe infine auspicabile un raccordo della normativa in tema di volontariato con quella sulla cooperazione internazionale, in quanto molte organizzazioni di volontariato svolgono volontariato internazionale.

L'**articolo 4** si compone di una delega al Governo al fine di procedere al riordino e alla revisione dell'attuale disciplina in materia di impresa sociale, in particolare della disciplina dettata dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155.

Lo spazio, assai ampio, dedicato all'impresa sociale sollecita una riflessione carica di interrogativi.

L'introduzione dell'impresa sociale nel 2006 non si è rivelata un successo. Occorre quindi interrogarsi sulle ragioni dell'insuccesso e sulle ragioni della attenzione del legislatore nonostante tale insuccesso.

Tra le ragioni del mancato decollo, l'assenza di una apposita disciplina fiscale, la "concorrenza" delle cooperative sociali.

Tra le (possibili) ragioni dell'attenzione legislativa, la circostanza che, per certi aspetti l'impresa sociale indica un nuovo modo di fare impresa, indica che "un'altra impresa" è possibile. Inserimento lavoratori svantaggiati, coinvolgimento stakeholders, etc. indicano

una realtà imprenditoriale in grado di coniugare l'attività di impresa con il perseguimento di finalità di interesse sociale e generale.

Alcune tra le soluzioni normative appaiono sicuramente apprezzabili, come l'ampliamento dei settori di attività di utilità sociale, l'ampliamento della platea dei soggetti svantaggiati.

L'**articolo 5** reca una delega al Governo per procedere al riordino e alla revisione dell'attuale disciplina in materia di servizio civile nazionale.

La previsione appare condivisibile, in quanto premessa per rilanciare la cultura del servizio e della solidarietà come fondamento dello Stato sociale. Occorre però chiarire sul piano normativo e vigilare con adeguati controlli su quello operativo che non si tratta di un lavoro sottopagato e per di più a tempo.

L'**articolo 6** prevede che i decreti delegati debbano procedere alla disciplina delle misure agevolative e di sostegno economico in favore degli enti del Terzo Settore e al riordino e all'armonizzazione anche della relativa disciplina tributaria e delle diverse forme di fiscalità di vantaggio, nel rispetto della normativa dell'Unione europea.

Il settore fiscale rappresenta uno dei profili più delicati e controversi in tema di no profit (basti pensare che larga parte della legislazione in tema di no profit è legislazione fiscale, v. per tutti decreti ONLUS e che larga parte della giurisprudenza in tema di no profit ha ad oggetto la materia fiscale) ed è inutile nascondersi che buona parte del successo della riforma dipenderà da questo profilo.

Il disegno di legge prevede che i decreti debbano fornire una definizione di ente non commerciale ai fini fiscali connessa alle finalità di interesse generale perseguite dall'ente e prevedere l'introduzione di un regime di tassazione agevolativo che tenga conto delle finalità solidaristiche e di utilità sociale dell'ente, del divieto di ripartizione degli utili e dell'impatto sociale delle attività svolte dall'ente.

La scelta di riconoscere un trattamento fiscale "agevolato" a quegli enti che, oltre ad essere non lucrativi, si caratterizzano per una valenza sociale generale appare apprezzabile e la diversifica-

zione della disciplina tra enti a rilevanza collettiva o piuttosto privata risponde ad un'esigenza da tempo avvertita non solo in Italia. Si possono tuttavia evidenziare alcune criticità, di tipo prevalentemente pratico/operativo.

Prima fra tutte: la previsione che le finalità dell'ente siano solidaristiche e di utilità sociale e che le attività svolte abbiano un impatto sociale si riferisce a requisiti che operano su piani diversi. Le finalità solidaristiche e di utilità sociale potranno essere definite ex ante, in via normativa o regolamentare. Ma chi e come potrà stabilire che una determinata attività (e non già finalità) ha un impatto sociale?

La cd. "metrica dell'impatto sociale" rappresenta una questione sulla quale sarà necessario confrontarsi.

Allo stato attuale, sembra trattarsi di una valutazione ex post, i cui margini di discrezionalità (ancora non è chiaro di chi, posto che non è specificato quale sarà l'autorità deputata a valutare l'impatto sociale, se quella di cui all'art. 2, lett. q) o altra) appaiono assai, troppo ampi.

Infine, lo stesso uso del termine agevolativa suscita alcune perplessità. Parlare di misure agevolative evoca l'idea di un favore. E il favore, se fatto dallo Stato nei confronti di soggetti che svolgono attività economica deve confrontarsi con la disciplina Unione Europea in tema di divieto della concorrenza e aiuti di Stato.

# Una triplice svolta, civica, culturale e giuridica

Dott. MAURIZIO GIORDANO

*Presidente UNEBA*

1. Mi piace iniziare ricordando l'intervento del Cardinale Martini al Convegno organizzato a Milano dall'UNEBA il 17 marzo 1997 con l'allora anticipatore tema "La società italiana verso il 2000: opportunità e prospettive del Terzo settore". Dopo essersi schermito denunciando con grande modestia la propria incompetenza, l'Arcivescovo di Milano espone otto tesi sui valori umani e cristiani degli enti *non profit* che così sintetizzo perché mi sembra che contengano sia le ragioni dell'organizzarsi della società civile nella costituzione ed attività di forme giuridiche collettive con fini di interesse generale, sia le profonde motivazioni dell'impegno in esse dei *christifideles*:

- 1) È tema antico nell'esperienza cristiana, connesso con essa. Va collocato in un quadro economico molto più ampio e non funzionale ad interessi di parte. È promozionale e seminale in quanto generatore di altri modelli di sviluppo; è globale; riconosce altre priorità; tocca da vicino l'esperienza della Chiesa. Tema antico nonostante i neologismi: si pensi al Medioevo, con le confraternite, i Monti di Pietà, le opere pie, o all'Ottocento con i santi sociali. Ma nuovo e complesso nel modo di considerare questa realtà, di porla nel contesto legislativo, fiscale, amministrativo, economico.
- 2) È realtà nativamente affine al sentire cristiano: gratuità e dono sono caratteristici dello spirito evangelico e "possiamo dire che tutta la Chiesa e tutta l'organizzazione ecclesiale sono fondate sulla gratuità": senza di loro cadrebbero tutte le istituzioni del cristianesimo. Ma non esclusiva del cristianesimo, anzi punto di incontro con altre sensibilità religiose e modi di vivere al servizio dell'uomo.
- 3) Si colloca in un contesto ampio e non deve comportare mancata attenzione ai settori dello Stato e dell'Impresa, né chiusura

soltanto nel sociale rifiutando l'impegno nella politica o nell'economia. Impegno nell'economia, per fare spazio a quelle teorie economiche che guardano sì al profitto, ma siano anche attente ai problemi generali; e impegno nello Stato (e nella politica) inteso quale sede di progettazione, ricerca, studio, confronto, applicazioni per un ordinato ed equo convivere economico e sociale.

- 4) È realtà non funzionale a interessi particolari. E quindi non ci si deve limitare a chiedere pur giusti riconoscimenti ed agevolazioni, ma sollecitare un'idea costituzionale di Stato che rimuove gli ostacoli (art. 2 e 3 della Costituzione), che fa spazio alla libertà e responsabilità delle persone singole e associate per la costruzione di una società equa e solidale. Né lo Stato né il mercato – entrambi necessari – sono sufficienti; di qui l'urgenza di dare fiato e spazio alla società civile, intesa come insieme dei singoli, delle famiglie, dei corpi intermedi. "In tale prospettiva è assai importante valorizzare il Terzo settore e, più generalmente, tutte le diverse espressioni del pubblico libero e del privato imprenditivo nelle modalità di azione (anche se non orientato al profitto) e capace di innovarsi sul piano dell'innovazione sociale".
- 5) È promozionale, o seminale, cioè capace di generare altri impegni e cammini nella società. Occasione preziosa per ricostruire un tessuto sociale, che rinnovi o proponga valori di solidarietà e di attenzione alla persona, di inventiva, di capacità di coinvolgimento. Promuove un comune sentire, fondamentale anche per garantire gli altri due settori (Stato, mercato).
- 6) Il *non profit* non opera solo nel campo solidaristico in senso stretto, ma abbraccia tutti i campi dello sviluppo della persona: culturale, sportivo, ricreativo, ambientale, etc.
- 7) Deve far emergere come primaria quella molteplice catena di relazioni che è il fondamento della società, in quanto è "derivato" rispetto a settori più radicali e può costituire lo sviluppo naturale della famiglia e delle mille modalità quotidiane e personali di volontariato e di relazionalità.
- 8) È un mondo nel quale rientrano una moltitudine di enti promossi da realtà umanistiche, religiose, ecclesiali (compresi gli enti ec-

clesiastici *stricto sensu*). È di per sé espressione e realizzazione del pluralismo.

Il cardinal Martini terminò citando la *Centesimus annus*: “Oggi più che mai la Chiesa è cosciente che il suo messaggio sociale troverà credibilità nella testimonianza delle opere, prima che nella sua coerenza e logica interna”.

È un compendio di principi e di indirizzi di comportamento utile ad orientarci nel vastissimo mondo del Terzo settore, che, specialmente in questi anni, si è andato sviluppando, anche se in modo spesso disordinato e senza una omogenea base legislativa, prendendo sempre più consapevolezza di sé.

Ma da cosa nasce e cosa è il Terzo settore? soprattutto dove va e come deve organizzarsi per rispondere alle esigenze della società? Rispondere è complicato perché si sommano aspetti giuridici, sociali o sociologici, culturali, ideologici, come opportunamente segnalato dallo stesso Cardinale Martini.

Quando se ne cominciò a parlare (intorno agli anni '70) partimmo subito con una disputa, che non era solo terminologica, ma di contenuti: terzo sistema o terzo settore? Per la prima espressione erano alcuni personaggi impegnati nel rinnovamento postconciliare e sensibili ad un antagonismo di sistema, attenti a una partecipazione sociale a volte troppo idealizzata e spesso tradotta nella sua applicazione in formule condizionate da posizioni ideologiche: Terzo sistema perché doveva porsi come alternativa radicale sia al pubblico che al mercato fino quasi a sostituirli; dall'angolo visuale del credente ne discendeva la propensione verso una presenza limitata a opere profetiche alternative e di testimonianza. Per la seconda espressione, quanti ritenevano essenziale l'azione dello Stato nella risposta ai diritti dei cittadini costituzionalmente garantiti e insopprimibile la presenza di un libero mercato, ma convinti che un sistema sociale equo e rispettoso della libertà delle persone non possa prescindere dall'apporto spontaneo e strutturalmente organizzato dei cittadini nelle “formazioni sociali” previste dalla stessa Costituzione. Negli anni è prevalsa, direi naturalmente, questa seconda tesi basata sul concetto di fondo che ogni comunità nazionale deve es-

sere cosciente che la realizzazione delle sue fondamentali funzioni di promozione dello sviluppo del ben-essere della comunità e delle persone e di garanzia di equità dipende in gran parte dalla sua capacità di valorizzare ed agevolare tutte le forze economiche e sociali presenti nella società e di inclinarle concretamente verso il bene comune. E, tra queste, le iniziative che, senza scopi lucrativi, si pongono fini di interesse generale e di solidarietà occupano un ruolo di assoluto rilievo. Era *in nuce* quello che oggi chiamiamo *welfare mix*: un sistema che ha alla base il ruolo insostituibile dello Stato (in tutte le sue articolazioni) quale garante dei diritti della persona e regolatore dei rapporti, ma con un forte concorso delle private iniziative senza scopo di lucro opportunamente normate e la presenza di offerta da parte del mercato. Sono i tre settori (pubblico, non profit, mercato) oggi presenti in tutte le realtà occidentali.

Ma le cose non sono così semplici né nella dottrina, né nella vita quotidiana e per complicare le idee è bene ricordare come Pier Paolo Donati abbia formulato una teoria generale del terzo settore (che egli preferisce definire “privato sociale”). Esso è uno dei quattro sottosistemi che convivono nella complessità della società, accanto allo Stato, al mercato ed al settore informale, costituito dalle reti primarie di socializzazione (famiglia, parentela, vicinato: i piccoli mondi quotidiani di Ardigò) e il suo ruolo è quello di produrre beni relazionali, vale a dire servizi ed interventi più o meno strutturati di cui siano partecipi i destinatari e i soggetti erogatori insieme con la comunità sociale di riferimento. Come si vede è una posizione meta-giuridica, ma che rispecchia bene la realtà italiana.

2. Sul piano legislativo il problema di dare un inquadramento a queste risposte della società ed a queste tendenze è stato affrontato, anche se in modo settoriale, particolarmente negli anni '80 e '90, con le leggi sulle fondazioni ex bancarie, le cooperative sociali, il volontariato, le ONG fino a giungere all'istituzione delle associazioni di promozione sociale ed alla legge di riforma dell'assistenza n. 328 del 2000 che parla esplicitamente, nell'art. 5, del ruolo degli organismi di Terzo settore e elenca, nell'art. 1, i soggetti che ne fanno parte e che rientrano nel sistema integrato di servizi, prestazioni e inter-

venti alla persona, specificando: “Gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell’ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese, operanti nel settore nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”. Da ultimo, abbiamo avuto, nel 2005, la legge n. 118 e il successivo decreto attuativo n. 97 del 2006 istitutivi dell’impresa sociale.

Di passaggio noto come sia il decreto 460 sulle ONLUS che la legge n. 118 sull’impresa sociale citino esplicitamente tra tali soggetti giuridici gli enti ecclesiastici e gli enti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese stabilendo che anche essi possono assumere queste configurazioni, ma ferme restando le disposizioni concernenti il loro regime giuridico e amministrativo.

In materia, il disegno di legge delega sul terzo settore è molto più evasivo e, nell’art. 2 che fissa i principi generali cui si deve attenere la decretazione delegata riguardo ai soggetti giuridici in genere (Libro I, Titolo II, del codice civile) e, in questo ambito, a quelli di Terzo settore – democraticità, trasparenza, controlli interni ed esterni, etc. –, si limita a prevedere (comma 1, lett. f) una facoltà di “disciplina differenziata che tenga conto delle peculiarità della compagine e della struttura associativa” con la possibilità (comma 1, lettera l) di individuare “specifiche modalità di verifica dell’attività svolta e delle finalità perseguite”. Temo che queste riserve non siano sufficienti a garantire poi in sede di decretazione il rispetto dell’art. 7 dell’Accordo di modifica del Concordato tra la Repubblica italiana e la Santa Sede che afferma esplicitamente “Le attività diverse da quelle di religione e di culto, svolte dagli enti ecclesiastici, sono soggette, *nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti*, alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime”. E, com’è noto, l’Accordo, essendo un trattato internazionale, può essere modificato, integrato, interpretato

“autenticamente” (cioè per via legislativa) solo con il consenso delle parti contraenti.

Quanto alla tipologia di attività lo stesso decreto legislativo n. 460 istitutivo delle ONLUS usa il termine proprio della legislazione tributaria e parla di “enti non commerciali” individuando tra questi le associazioni, i comitati, le fondazioni, le società cooperative e gli altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica, svolgenti determinate attività che, a certe condizioni, sono ritenute meritevoli di una disciplina tributaria agevolata e semplificata. Le attività debbono essere svolte con l'esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale e riguardano: 1) assistenza sociale e socio-sanitaria; 2) assistenza sanitaria; 3) beneficenza; 4) istruzione; 5) formazione; 6) sport dilettantistico; 7) tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico; 8) tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente; 9) promozione della cultura e dell'arte; 10) tutela dei diritti civili; 11) ricerca scientifica di particolare interesse sociale.

È esaustivo questo elenco? O, viceversa, è troppo ampio?

Prima di affrontare questo tema è opportuno guardare a come è composto il “nostro” mondo e mi rifaccio ai dati relativi agli enti direttamente o indirettamente collegati con la Chiesa che operano nell'ambito socioassistenziale, sociosanitario e sanitario, rilevati dal Censimento del 2010 condotto dalla Consulta ecclesiale degli organismi assistenziali e dall'Ufficio pastorale della sanità della CEI, riguardante circa 15.000 servizi. Ebbene, di questi: il 26% era gestito da parrocchie, l'11 da Istituti di vita consacrata o società apostoliche, l'8,4 da associazioni di fedeli, il 5 da Caritas diocesane, il 2 da fondazioni di culto e religione, l'1,3 da diocesi. Con una buona approssimazione possiamo dire che circa il 54% dei servizi è gestito da enti di diritto canonico (ma per lo più riconosciuti dall'ordinamento civile). Del totale dei servizi, quelli gestiti da realtà civili sono: il 21% associazioni di volontariato, il 9,3 cooperative, il 5,4 associazioni riconosciute e non riconosciute, il 4 fondazioni, lo 0,4 società di capitale, l'1% da IPAB (nelle pochissime regioni nelle quali non è stata interamente applicata la legge di riforma del 2000!) (5% di non ri-poste).

Nel mondo UNEBA (socioassistenziale, sociosanitario, socioeducativo) tra i soci aderenti abbiamo: 35% fondazioni, 27% enti ecclesiastici, 18% associazioni riconosciute e 3% associazioni non riconosciute, 4% cooperative (le cooperative aderiscono per lo più alle proprie associazioni rappresentative), 2% IPAB.

Mettendo insieme i due dati possiamo concludere che, complessivamente, le figure giuridiche maggiormente utilizzate sono quelle degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, delle fondazioni e delle associazioni riconosciute; molte anche le cooperative. È, comunque, da tenere presente che nell'ambito del diritto italiano normalmente gli enti ecclesiastici assumono la veste di fondazione o di associazione.

Ritorniamo ora al tema della definizione del Terzo settore. Una possibile risposta può provenire dal contributo dell'Agenzia per le Onlus, da due anni soppressa, che lo identifica nei soggetti giuridici collettivi che svolgono attività di utilità sociale senza scopo di lucro e come espressione di solidarietà e precisa:

- 1) i soggetti giuridici collettivi sono quelli disciplinati dal codice civile;
- 2) l'oggetto dell'attività deve essere di utilità sociale: in tal senso, può soccorrere l'individuazione dei settori di intervento elencati dall'art. 10 decreto n. 460;
- 3) la finalità deve essere di solidarietà sociale, come necessità che l'attività sia rivolta a favore di "soggetti deboli", siano essi parte dell'organizzazione, siano essi esterni alla stessa.

Definiti tali tratti essenziali, sarà poi possibile individuare – secondo l'ex Agenzia – anche caratteristiche specifiche riferibili alle diverse tipologie di attività svolte, che nella realtà sono estremamente diversificate.

Ma anche con questa definizione non tutto è chiaro: quanto all'oggetto, c'è differenza tra interessi generali e interessi sociali? quanto alle finalità, perché limitarci a servizi e interventi di solidarietà sociale? non può esistere, come dicevano anche il Cardinale Martini e la stessa ex Agenzia per le ONLUS, un terzo settore impegnato nell'ambiente, o nella cultura o nella formazione? e questi sono di interesse sociale o di interesse generale e in che misura si può loro riconoscere la finalità di solidarietà sociale?

A questo punto può convenire abbandonare le definizioni troppo sistematiche e rifarsi (classificazione di Salamon e Anheier) ad alcuni criteri generali, che possono consentire anche confronti internazionali. Ne indicano cinque che caratterizzerebbero le organizzazioni di Terzo settore:

- 1) la formalizzazione dell'organizzazione, con uno status legale codificato e riconoscibilità all'esterno;
- 2) il carattere privato, nettamente separato dal sistema pubblico: piena autonomia, democraticità, nessun regime autorizzatorio per la costituzione, ma semplici procedure di riconoscimento, etc.;
- 3) il divieto di distribuire i profitti tra i membri dell'organizzazione: vietato il lucro soggettivo, ed ammesso il lucro oggettivo, cioè la produzione di profitto che è condizione indispensabile per l'esistenza e lo sviluppo di qualsiasi organizzazione;
- 4) la funzione di autogoverno: controllo diretto e autonomo sui processi decisionali e gestionali e assenza di controlli dall'esterno: i controlli debbono riguardare le specifiche attività e non il modo di essere e di governarsi.
- 5) pregnanza del momento del volontariato, particolarmente negli organi direttivi e nei modi di finanziamento, oltretutto nella struttura operativa.

Secondo questi parametri le finalità e le attività potrebbero anche non limitarsi all'area della solidarietà, ma estendersi ad altri interessi generali, quali la cultura, l'ambiente, etc. Il che non vuol dire un eguale trattamento tributario o amministrativo complessivamente agevolativo e semplificativo qualunque sia l'attività svolta: questi aspetti possono ben essere disciplinati diversamente a seconda delle scelte e degli obiettivi che la politica intende perseguire con carattere di priorità e, ad esempio, sarebbe sicuramente giustificato un particolare trattamento di favore per le organizzazioni con fini solidaristici, costituenti parte essenziale del *welfare mix*, proprio in quanto con la loro attività contribuiscono a fornire prestazioni ed interventi di natura assistenziale o sanitaria con beneficio per il pubblico erario. In questo caso, anzi, sarebbe più corretto usare il termine di fiscalità *compensativa* anziché agevolativa, in quanto compenserebbe la minore spesa pubblica per servizi di protezione sociale.

Queste scelte non potranno che variare in relazione alle condizioni economiche e sociali del tempo, come è di tutta evidenza in questa critica congiuntura, ma anche nella prospettiva di una complessiva revisione dello Stato sociale. Certamente l'attuale crisi sarà nel tempo superata, ma le cose non saranno più come prima, i "tagli" non saranno ricuciti, le riduzioni resteranno, occorrerà rispettare il testo riformato dell'art. 81 della Costituzione che impone un costante equilibrio del bilancio pubblico, le autonomie locali continueranno ad essere tenute al patto di stabilità e dovranno avere i conti in ordine, non ci sarà più lo Stato centrale a ripianarne i deficit aumentando il debito pubblico nazionale. È una situazione che, almeno a breve-medio termine, non lascia spazio per maggiori finanziamenti al sistema di protezione sociale, nonostante che per incidenza sul PIL la nostra spesa sociale sia al di sotto della media europea, pur superando il 25% del prodotto interno lordo.

3. In questo quadro di maggiore attenzione, di ricerca di una formalizzazione giuridica, di una qualche disponibilità sul piano tributario, anche il Terzo settore deve, però, sapersi ripensare, sistematizzare e razionalizzare la propria presenza, acquistare la consapevolezza di non poter essere estraneo al piano dell'economia; anche l'economia *non profit* non può sfuggire alle regole della domanda e dell'offerta. Tanto più che ormai in quasi tutti i campi si trova ad operare in un regime di libera concorrenza con i soggetti *for profit*, con i quali deve fare i conti sia nei rapporti con l'amministrazione pubblica (gare ad evidenza pubblica) sia quando si rivolge direttamente alle persone ed alle famiglie. Il regime di concorrenzialità, inoltre, è fortemente imposto dalla Comunità europea, della cui politica generale costituisce un pilastro imprescindibile, come abbiamo visto nelle recenti vicende dell'ICI-IMU: al di fuori dei regimi di convenzionamento ed accreditamento, la natura "non commerciale" è stata riconosciuta solo a condizione che dal confronto con il mercato emergano corrispettivi inferiori alla metà di quelli vigenti per i soggetti commerciali. C'è, come lucidamente afferma Benedetto XVI nella enciclica *Caritas in veritate*, una vera ibridazione dei comportamenti di impresa, un travaso di competenze e di formazione di imprenditorialità tra

*profit* e *non profit* che si possono e si debbono influenzare reciprocamente.

Aggiungiamo che si sta facendo largo un quarto settore, delineato nella stessa Enciclica, cui sembrano ispirarsi le indicazioni del disegno di legge delega Renzi-Poletti sull'impresa sociale: uno spazio intermedio tra le imprese finalizzate al profitto e le organizzazioni non finalizzate al profitto. Esso, afferma l'Enciclica, è costituito da "una nuova ampia realtà composita che coinvolge il privato e il pubblico e che non esclude il profitto, ma lo considera strumento per realizzare finalità umane e sociali. Il fatto che queste imprese distribuiscano o meno gli utili oppure che assumano l'una o l'altra delle configurazioni previste dalle norme giuridiche diventa secondario rispetto alla loro disponibilità a concepire il profitto come uno strumento per raggiungere finalità di umanizzazione del mercato e della società".

Torniamo all'economia del *non profit* ed al suo logico assoggettamento alle regole dei rapporti tra domanda e offerta.

In tutte le transazioni finanziarie esiste conflitto di interessi tra consumatori (domanda) e produttori (offerta) di beni e servizi: i primi chiedono qualità e quantità a prezzi ridotti; i secondi l'ottimizzazione dei risultati. Nei beni e servizi di interesse generale (tra i quali i servizi sociali) mercato e Stato incontrano forti limiti. Il mercato ha una sua logica ed incontra il suo limite nel fatto che le sue scelte non sempre coincidono con l'interesse collettivo, ma sono determinate dalla possibilità e dalla legittima ricerca di profitto: se il portatore della domanda ha disponibilità inferiori a quelle ritenute sufficienti (costi più profitto) dal mercato, l'offerta – nel nostro caso, i servizi – non si forma ed i bisogni (la domanda) restano scoperti. E lo stesso pubblico non sempre è in grado di farvi fronte: in parte ha fallito (scarsa efficacia quando si tratti di servizi a forte valenza personale, eccesso di burocratizzazione, etc.), in parte ha deciso di fare un passo indietro o di non intervenire (difficoltà della finanza pubblica, insoddisfacente motivazione, etc.). In sostanza: la domanda di servizi e interventi da parte della comunità solo in parte può essere soddisfatta dall'offerta del privato commerciale e del pubblico.

Ed a proposito di privato commerciale mi piace ricordare un'originale riflessione del prof. Campiglio su quelli che chiama i

“peccati” del mercato, che traduce in un fortunato acrostico in lingua inglese: *SINS* (appunto: peccati), in cui vengono individuate le domande di ben-essere cui il mercato non sa e non può rispondere. E sono: la domanda di **S**tabilità, l’eliminazione delle **I**neguaglianze, la capacità di rispondere alle **N**ecessità dei più fragili, il bisogno di **S**icurezza.

Rispetto alle due componenti ora citate, il settore *non profit*: da un lato è simile a quello pubblico in quanto offre servizi collettivi e meritori; dall’altro è simile a quello privato perché non ha il potere di imporre tributi (è sul mercato) e non può prescindere dalle logiche imprenditoriali (efficacia, efficienza, economicità) a pena di cessazione dell’attività. Ma anche per le organizzazioni *non profit* l’offerta è subordinata alla presenza di soggetti imprenditori che ritengano che il flusso di benefici possa essere maggiore di quello offerto da altre forme organizzative e da altri settori di intervento e questo dipende da molti fattori, sia “egoistici” che “altruistici”. Tra quelli egoistici, la possibilità di operare forme di distribuzione di utili nascosti (economici, di immagine, politici, culturali, etc.), godendo di vantaggi legislativi e fiscali; saremmo perciò in presenza dell’utilizzazione dello strumento dell’organizzazione non commerciale per secondi fini, estranei alla solidarietà sociale. Tra i secondi, quelli altruistici, le motivazioni ideologiche di tipo religioso, sociale, personale che spingono le persone verso attività dalle quali non si attendono risultati di ordine personale ed egoistico, ma utilità per la comunità. Per questi valgono i criteri della meritorietà dei beni e servizi offerti che giustificano trattamenti di favore fiscale (o compensativi) e normative e prassi semplificate; ma anche questi non possono sfuggire alla logica dell’incontro tra domanda offerta che è condizionata dalle tre famose “e”: economicità, efficienza, efficacia classiche dell’imprenditoria.

E proprio per questa possibilità di diverse motivazioni e di possibili strumentalizzazioni lascia perplessi, nel disegno di legge delega Renzi-Poletti l’annunciata (art. 4, comma 1, lett. b) revisione “dell’attuale disciplina dell’attribuzione facoltativa della qualifica di impresa sociale”. Sia perché lesiva della libertà di scelta da parte dei privati cittadini del modello organizzativo (associazione, fondazio-

ne, impresa sociale, etc.) e di autonomia regolamentare, sia perché, essendo per le imprese sociali prevista anche la possibilità “di forme di remunerazione del capitale sociale e di ripartizione degli utili” (art. 4, comma 1, lett. d), fa venir meno quello che da tutti – e dallo stesso disegno di legge delega – viene ritenuto elemento essenziale e connaturato del Terzo settore: il divieto di lucro soggettivo sia diretto che indiretto. Mi sembra, invece, che l’impresa sociale rientri naturalmente in quel quarto settore descritto nell’Enciclica *Caritas in veritate* e sia elemento di attuazione della c.d. economia sociale ed in questo debba collocarsi, liberi i cittadini di organizzarsi nelle diverse figure giuridiche del Terzo settore non lucrativo o in impresa sociale.

Ed è qui che si pone la domanda se sia lecito parlare di aziende *non profit* o si debba continuare ad usare il termine ambiguo di “organismi” *non profit*, facendosi, a torto, coincidere il concetto di azienda con quello di soggetto con finalità di massimizzazione del profitto secondo le regole delle società commerciali ed escludendo i soggetti di Terzo settore solo a causa delle norme restrittive in ordine alla distribuzione degli utili. Ma se esaminiamo quali siano le caratteristiche fondamentali del concetto di azienda, emergono con evidenza forti elementi in comune, essendo l’azienda contraddistinta da caratteristiche che sono proprie anche dei soggetti non lucrativi: autonomia, indipendenza economica, durabilità, produzione di ricchezza (non solo beni, anche servizi e relazioni), organizzazione conforme alle finalità. Di queste caratteristiche solo quella dell’indipendenza economica potrebbe presentare problemi, data la forte componente di “commesse” pubbliche (anche se conseguibili a seguito di pubbliche gare di appalto e, quindi, sul mercato).

Nel porre il problema dell’economia del terzo settore e quindi della esigenza di cambiamento verso una cultura dell’imprenditorialità strettamente coniugata con una forte motivazione ideale, non possiamo però dimenticare che le tappe dell’evoluzione dello Stato sociale in Italia sono state spesso anticipate dalla Chiesa, come ricordava il cardinale Martini ed è ampiamente documentato nel volume “Per carità e giustizia: il contributo degli istituti religiosi alla costruzione del welfare italiano” pubblicato dalla Fondazione Zancan con

la CISM e l'USMI per i 150 anni dall'unità d'Italia. Solo successivamente si sono snodate prevalentemente attraverso la via pubblica, facendosi coincidere l'esercizio della funzione pubblica con la fornitura diretta dei beni e servizi sociali attraverso le diverse le sub-funzioni: formazione, programmazione, coordinamento, finanziamento, gestione del servizio, controllo. E anche se la "gestione" viene spesso delegata al "privato", le altre restano saldamente in mani pubbliche e quasi totalmente decentrate a livello locale, dove, al massimo, vengono realizzate forme di consultazione assembleare e si fa frequentemente ricorso a formule di esternalizzazione fittizia. Il cambiamento deve perciò coinvolgere anche il versante pubblico, chiamato ad un dialogo con il Terzo settore sin dalla fase dell'ideazione delle politiche sociali per una compartecipazione che riguardi anche i livelli della programmazione ed attuazione fino alla valutazione di esito, su un piano di parità interessante anche le procedure decisionali. In questo senso il disegno di legge delega dovrebbe contenere indicazioni più incisive rispetto a quelle di cui all'art. 2, comma 1, lett. o), che si limita a prospettare una generica valorizzazione del "ruolo degli enti nella fase di programmazione a livello territoriale".

Il rischio è quello di tornare a quel ruolo storico di supplenza che speravamo fosse ormai archiviato e non progrediremmo nella realizzazione di quel *welfare* di comunità – da tutti, almeno a parole, sostenuto – che ispira la stessa riforma del Terzo settore proposta dal Governo.

*Finito di stampare  
nel mese di febbraio 2015  
da Mediagraf SpA  
Noventa Padovana (PD)*

# Indice

## **Introduzione**

*Don Bassiano Uggé*

pag. 3

## **AMMINISTRAZIONE DELL'ENTE ECCLESIASTICO. PREVENZIONE E GESTIONE DELLE CRITICITÀ; PROCEDURE CONCORSUALI**

### **Amministrazione dell'ente ecclesiastico: prevenzione e gestione delle criticità**

*Mons. Andrea Celli*

pag. 5

### **Profili fallimentari e profili fiscali nell'amministrazione degli enti ecclesiastici**

*Prof. Giuseppe Maria Cipolla*

pag. 19

## **LEGGE DELEGA PER UNA RIFORMA DEL TERZO SETTORE**

### **Impostazione e contenuti della riforma: presentazione e problemi**

*Prof.ssa Lucia Bozzi*

pag. 43

### **Una triplice svolta, civica, culturale e giuridica**

*Dott. Maurizio Giordano*

pag. 51

