



Antonio Maria Leozappa

(aggregato di Diritto commerciale, nell'Università degli Studi Niccolò Cusano,
Telematica - Roma, Facoltà di Economia)

Enti ecclesiastici e procedure concorsuali *

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. L'assoggettabilità dell'ente ecclesiastico alle procedure concorsuali negli indirizzi giurisprudenziali – 3. La normativa in materia di enti ecclesiastici nell'ambito degli accordi tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede. La nozione di "ente ecclesiastico" – 4. L'art. 7 della legge 25 marzo 1985, n. 121 – 5. La compatibilità della normativa concorsuale ai sensi dell'art. 7 della legge n. 121 del 2013 Il fallimento e l'amministrazione straordinaria – 5.1 (segue): il fallimento dell'associazione/società di fatto che esercita l'attività di impresa nell'ambito dell'ente ecclesiastico – 5.2 (segue): il concordato preventivo e la composizione delle crisi da sovraindebitamento – 5.3 (segue): la liquidazione coatta amministrativa e il d.lsg. 24 marzo 2006, n. 155, di disciplina dell'impresa sociale.

1 - Premessa

L'assoggettabilità degli enti ecclesiastici alle procedure concorsuali è un tema, tradizionalmente periferico nel ricchissimo dibattito sull'ambito soggettivo di applicazione della legislazione di settore, che ha trovato nuova attualità alla luce dei crescenti interventi delle competenti Autorità giudiziarie¹ ed amministrative².

Come avvertito dalla dottrina ecclesiasticistica, all'origine c'è il sempre più diffuso ricorso alla programmazione con metodo economico

*Il contributo si pubblica per la cortesia della Direzione della "Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni", che lo ha sottoposto a valutazione e pubblicato nel n. 2/2014.

¹ Cfr. Trib. Roma, 30 maggio 2013, n. 432, in *ilcaso.it*; Trib. Roma, 19 luglio 2013, ined.; Trib. Roma, decreto 25 ottobre 2012, ined.; Trib. Paola, 3 dicembre 2009, in *Fallimento*, 2010, p. 980, con commento di C. TRENTINI, *Il fallimento di ente ecclesiastico che esercita attività d'impresa*.

² Cfr. decreto del Ministero dello sviluppo economico, datato 29 marzo 2013, recante "Apertura della procedura di amministrazione straordinaria e nomina del collegio commissariale della Provincia Italiana della Congregazione [...], ai sensi del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39 e successive modifiche e integrazioni", in G.U. n. 90 del 17 aprile 2013.



delle attività da parte di enti tradizionali - quali le parrocchie o gli istituti religiosi³ - sia "al fine di procurarsi quella autosufficienza economica necessaria alla loro stessa sopravvivenza e non più, per la mutata coscienza sociale, del tutto raggiungibile con offerte, lasciti, oblazioni"⁴, che, più in generale, "a fronte delle esigenze dell'evangelizzazione in una società di massa e di larghi consumi"⁵.

Vale, immediatamente, osservare che ancorché quella di ente ecclesiastico sia una nozione propria dell'ordinamento interno quest'ultimo ne omette ogni definizione, limitandosi a disciplinare i requisiti e le condizioni per il riconoscimento della personalità giuridica⁶.

Il quadro normativo di riferimento è, così, determinato dagli accordi e/o intese che regolano i rapporti tra la Repubblica Italiana e le confessioni religiose ai sensi degli artt. 7 e 8 della Costituzione⁷: confessioni religiose le quali rimangono sovrane in ordine alla stessa

³ "Si pensi soltanto, per le prime, alle attività di oratorio svolte anche attraverso impianti sportivi, alla gestione di un cinema parrocchiale o di una scuola materna; o per i secondi alla gestione di una casa per ferie o di accoglienza, di un istituto scolastico o di una casa di cura, da parte di istituti religiosi dediti per proprio carisma fondazionale all'assistenza degli infermi o all'educazione dei giovani: tutte attività che oggi, a differenza di un tempo, per l'aumento dei costi determinato dal perfezionarsi delle tecnologie e dalla complessità della legislazione, rendono indispensabile un'oculata gestione per mantenere l'equilibrio tra costi di gestione e ricavi" (P. CAVANA, *Gli enti ecclesiastici nel sistema pattizio*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 188).

⁴ A. FUCCILLO, *Enti ecclesiastici ed ONLUS, considerazioni in relazione alla fungibilità degli schemi e strutture associative*, in *Riv. Not.*, 1999, p. 901.

⁵ G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 232.

⁶ In argomento, cfr., per tutti, M. TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 1999; p. 214; P. CAVANA, *Gli enti*, cit., p. 5; G. DALLA TORRE, *Lezioni*, cit., p. 204; S. BERLINGÒ, *Enti ecclesiastici - Enti delle confessioni religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 2007; A. ROCCELLA, *Gli enti ecclesiastici a vent'anni dall'accordo di modificazione del Concordato*, consultabile sul sito: www.olir.it, 2005. In tal senso, cfr., altresì, CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO, *Enti ecclesiastici*, con particolare riferimento al d.lgs. n. 460 del 1997, *Studio n. 864.bis*, p. 6, consultabile sul sito: www.notarlex.it.

⁷ "Storicamente la categoria degli enti ecclesiastici, come la intendiamo oggi sulla base della normativa pattizia, ossia come una categoria distinta di enti civilmente riconosciuti segnati da un peculiare collegamento strutturale con i rispettivi ordinamenti confessionali, che si riflette di regola nel fine di religione o di culto ad essi assegnato, viene fatta tradizionalmente risalire alle disposizioni del Concordato del 1929 e, in altri ordinamenti di tradizione concordataria, ai coevi Concordati stipulati nella prima metà del novecento", così G. DALLA TORRE, *Lezioni*, cit., p. 204 che rileva come gli "istituti dei culti", privi di un'intesa ex art. 8, comma 3, Cost., "sono invece riconosciuti dallo Stato sulla base dei requisiti comunemente richiesti dal legislatore statale per il riconoscimento della personalità giuridica" (p. 210).



domanda di riconoscimento⁸ nonché alla modifica⁹, all'eventuale soppressione¹⁰ e ai controlli sul funzionamento di detti enti¹¹. È stato osservato che "una volta che il legislatore, nell'ambito di ciascuna normativa pattizia, ha delimitato – riconoscendoli *ex lege* o indicando eventuali requisiti aggiuntivi per il loro riconoscimento *ex decreto* – le singole *species* di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti o riconoscibili, il solo dato formale che tutti indistintamente li caratterizza è il loro permanente e organico collegamento, riconosciuto *ex lege*, con l'ordinamento confessionale di origine"¹².

È, pertanto, opportuno premettere che, stante la molteplicità degli ordinamenti confessionali suscettibili di assumere rilevanza ai sensi degli artt. 7 e 8 Cost., nel presente lavoro si intende esaminare il tema con esclusivo riferimento agli enti di culto cattolico e, segnatamente, agli enti di culto civilisticamente riconosciuti che non siano legislativamente previsti¹³⁻¹⁴.

2 - L'assoggettabilità dell'ente ecclesiastico alle procedure concorsuali negli indirizzi giurisprudenziali

Seppur nell'impostazione più risalente tra gli enti pubblici – che, notoriamente, allorché preordinati ad esercitare attività di impresa in via

⁸ Si veda art. 3 della legge 20 maggio 1985, n. 222, recante "Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi".

⁹ Si veda art. 19, 1° comma, della legge n. 222 del 1985 nonché art. 12 del D.P.R. 13 febbraio 1987, n. 33, che reca "Approvazione del regolamento di esecuzione della legge 20 maggio 1985, n. 222, recante disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi".

¹⁰ Si veda art. 20 della legge n. 222 del 1985.

¹¹ Si veda art. 7, comma 5, della legge n. 121 del 1985.

¹² Cfr. P. CAVANA, *Gli enti*, cit., p. 10. In argomento, cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni*, cit., p. 208; C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamento dello Stato. Profili giurisdizionali*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 119; F. FINOCCHIARO (aggiornamento a cura di A. Bettetini, G. Lo Castro), *Diritto ecclesiastico*, 11^a ed., Zanichelli, Bologna, 2012, p. 168.

¹³ Esulano, pertanto, dal perimetro della riflessione gli enti che svolgono attività di carattere economico, finanziario o previdenziale che, in quanto strumentali al perseguimento dei fini primari della confessione cattolica, sono stati normativamente disciplinati, come gli istituti per il sostentamento del clero cattolico (artt. 21 e ss. della legge n. 222 del 1985)

¹⁴ In questa prospettiva, il riferimento agli indirizzi interpretativi di diritto ecclesiastico sarà limitato a quanto possa risultare utile ai fini dell'interpretazione del dato normativo interno.



esclusiva o permanente (art. 2201 c.c.) risultano esonerati dal fallimento e dal concordato preventivo ai sensi dell'art. 1 l.f.¹⁵ – venissero ricondotti anche gli enti ecclesiastici¹⁶, detto inquadramento è stato progressivamente rimeditato alla luce dei principi dell'autonomia delle confessioni religiose (art. 8, 2° comma, Cost.) e della laicità dello Stato (art. 7, 1° comma, Cost.)¹⁷.

Di tale evoluzione tiene conto la giurisprudenza fallimentare che, negli ultimi anni, è stata chiamata a valutare i termini di assoggettabilità degli enti ecclesiastici alle procedure concorsuali. È significativo che la questione non venga nemmeno affrontata dall'ultima pronuncia giudiziaria reperibile in materia – la sentenza n. 432 del 2013 con la quale il Tribunale di Roma ha dichiarato lo stato di insolvenza di un ente ammesso alla procedura di amministrazione straordinaria¹⁸ – mentre nel precedente costituito dalla sentenza dichiarativa di fallimento, datata 3 dicembre 2009, del Tribunale di Paola, quest'ultimo si sia limitato a rilevare che “la diversità ontologica tra ente pubblico ed ente ecclesiastico impedisce la possibilità di una annessione per la via dell'interpretazione estensiva del secondo ente al primo”¹⁹. È, quindi, muovendo dal presupposto della assoggettabilità dell'ente ecclesiastico alle procedure concorsuali che le due sentenze procedono a valutare se o in che termini l'applicazione della disciplina sulla crisi di impresa possa essere limitata o esclusa dallo statuto normativo (di diritto comune e/o di derivazione pattizia) del debitore.

I nodi interpretativi posti dalla normativa di riferimento sono sviluppati in modo analitico dalla sentenza n. 432 del 2013 del Tribunale di Roma ed è, pertanto, utile ripercorrerne l'iter motivazionale, offrendo spunti interessanti per l'inquadramento delle relative problematiche.

Il procedimento avanti al Tribunale di Roma trova causa in un ricorso per la declaratoria dello stato di insolvenza presentato, ai sensi

¹⁵ In argomento, cfr., per tutti, **G. CAPO**, *I presupposti del fallimento*, in *Fallimento e altre procedure concorsuali*, diretto da G. Fauceglia e L. Panzani, 1, Utet, Torino, 2009, p. 32.

¹⁶ Per un esame delle varie teorie, cfr. **T. MAURO**, voce *Enti ecclesiastici (dir. eccl.)*, in *Enc. Dir.*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965, p. 1025.

¹⁷ È attualmente discusso se gli enti ecclesiastici siano da considerarsi tra i soggetti di diritto privato ovvero se vadano ricondotti ad un *tertium genus* (tra persone giuridiche pubbliche e persone giuridiche private), in ogni caso risultando estranei all'esonero ex art. 1 l.f.. Per una ricostruzione dei termini della questione cfr. **P. CAVANA**, *Gli enti*, cit., p. 15; **P. PICOZZA**, voce *Enti ecclesiastici nel diritto tributario*, in *Dig. Disc. Priv. – sez. comm.*, Utet, Torino, 1990, p. 249; **T. MAURO** voce *Enti ecclesiastici*, cit., p. 1025.

¹⁸ Cfr. Trib. Roma, 30 maggio 2013, n. 432, cit..

¹⁹ Trib. Paola, 3 dicembre 2009, cit., p. 980.



dell'art. 6 del d.lgs. 8 luglio 1999, n. 270²⁰, da parte di un ente ecclesiastico riconosciuto dallo Stato italiano come persona giuridica, a seguito della ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria ai sensi della legge 18 febbraio 2004, n. 39²¹. L'ente aveva statutariamente finalità di assistenza sanitaria e supporto spirituale ai bisognosi ed esercitava la gestione di due "opere ospedaliere"²². Nell'escludere che lo scopo ideale, perseguito dall'ente ecclesiastico, possa incidere sulla natura oggettivamente commerciale dell'attività, il Tribunale ha concluso in favore della assoggettabilità dell'ente alla disciplina concorsuale riconoscendo in capo allo stesso ente la titolarità nonché l'esercizio di attività di impresa connessa ad aziende ospedaliere²³.

²⁰ Il D.lgs. n. 270 del 1999 reca "Nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell'articolo 1 della legge 30 luglio 1998, n. 274" (c.d. legge Prodi.bis).

²¹ La legge n. 39 del 2004 reca "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, recante misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza" (c.d. legge Marzano).

²² Nella sentenza n. 432 del 2013 è stata espressamente esclusa la autonoma assoggettabilità alle procedure concorsuali delle opere ospedaliere in quanto si è ritenuto che le stesse, ancorché dotate di soggettività giuridica di diritto canonico, vadano considerate come prive di autonoma soggettività giuridica per il diritto comune in quanto non iscritte né nel registro delle persone giuridiche né nel registro delle imprese nonché in quanto carenti di una autonomia finanziaria ed operativa (Trib. Roma, 30 maggio 2013, n. 432, cit. p. 3). Merita osservare che, nella citata sentenza, non risulta essere stata specificamente affrontata la questione della possibile rilevanza della soggettività di diritto canonico delle due aziende ospedaliere ai fini della loro configurabilità alla stregua di entità di fatto, che avrebbe potuto comportare l'assoggettabilità alla procedura concorsuale non già dell'ente ecclesiastico ma dell'associazione/società di fatto costituita dagli amministratori e/o membri coinvolti direttamente nella gestione. Sul punto, nella dottrina ecclesiasticistica, cfr. **S. BERLINGÒ**, *Enti e beni religiosi in Italia*, il Mulino, Bologna, 1992, p. 181. La questione ha i suoi termini di riferimento nel dibattito sviluppatosi avendo riguardo al caso di una fondazione nell'ambito della quale era stato accertato che l'attività commerciale fosse riferibile ad un centro di imputazione costituito da membri e amministratori che utilizzavano lo schema fondativo per l'esercitare l'attività di impresa, cfr. Cass., 16 marzo 2004, n. 5305, in *Dir. fall.*, 2005, I, 843, con nota di **N. RONDINONE**, *Il caso della fondazione "abusiva" d'impresa quale paradigma di applicazione della teoria dell'impresa agli enti del Libro I del Codice civile*. In dottrina, cfr. **C. RIMINI**, *Il problema del fallimento della fondazione: la vicenda dell'Istituto Sieroterapico Milanese*, in *Contratto e impresa*, 1995, p. 615; **L. FARENGA**, *Esercizio di impresa*, cit., p. 225; **F. DI CAMILLO**, *Le associazioni e le fondazioni*, in *Trattato delle procedure concorsuali*, diretto da L. Chia, C. Piccininni, F. Severini, 1, Utet, Torino, 2010, p. 367.

²³ L'impostazione è conforme a quanto disposto sempre dal Tribunale di Roma nel decreto, datato 25 ottobre 2012, con il quale è stata aperta la procedura di concordato preventivo in favore di un ente ecclesiastico che "erog[ava] stabilmente da alcuni decenni



A supporto viene citato l'accordo tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede del 18 febbraio 1984²⁴ – ratificato dalla legge 25 marzo 1985, n. 121²⁵ – che dispone che

“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 previste per le medesime” (art. 7, comma 4).

È questo un punto centrale della ricostruzione operata nella sentenza: secondo il Tribunale di Roma “l'accertamento dello stato di insolvenza dell'ente e il suo assoggettamento alle procedure concorsuali non incidono, infatti, sulla struttura e sulla esistenza dell'ente, ma refluiscono direttamente solo sul segmento propriamente economico – imprenditoriale dell'attività dall'ente stesso esercitata; senza quindi comprimere la sua identità giuridica e in alcun modo impedirgli lo svolgimento delle attività di natura confessionale”²⁶.

Si tratta di una interpretazione sostenuta anche dagli indirizzi della dottrina ecclesiasticistica che ritengono che gli enti ecclesiastici “sono sottoposti innanzi tutto al regime delle persone giuridiche di diritto comune e che quella di ecclesiastico è solo una qualifica, certamente favoritiva quando risponde alle esigenze religiose della popolazione, ma del tutto irrilevante quando l'ente assume una diversa funzione. In quanto imprenditore, l'ente sarà sottoposto al regime di diritto comune

in regime di convenzionamento con la regione Lazio un servizio sanitario con ricovero ospedaliero 'a ciclo continuativo' (tramite la complessa struttura romana [...] ove sono impiegati più di 500 dipendenti), oltre a gestire una minore attività d'insegnamento scolastico attraverso numerose strutture variamente dislocate nel territorio nazionale” (cfr. Trib. Roma, decreto 25 ottobre 2012, cit. p. 2. Corsivo nel testo).

²⁴ Si veda il testo dell’*“Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana che apporta modificazioni al concordato lateranense”* (consultabile sul sito: www.vatican.va).

²⁵ La legge n. 121 del 1985 reca *“Ratifica ed esecuzione dell'accordo con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modifiche al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede”*.

²⁶ La sentenza così prosegue: *“d'altro canto la disciplina della responsabilità patrimoniale e l'attivazione delle procedure concorsuali rispondono ad esigenze pubblicistiche, che vanno al di là della tutela del singolo creditore, sì che sarebbe ben ardua impresa ipotizzare con un qualche senso una inapplicabilità delle norme concorsuali a una persona giuridica che operi sul mercato e sia accreditato dalla Stato o da sue articolazioni territoriali a ciò preposte per esercitare l'attività di impresa sanitaria sul territorio. A ciò si aggiunga che nella specie l'assoggettamento alla procedura concorsuale amministrativa è stato espressamente richiesto dall'ente; che si è, in tal guisa, sottoposto alla giurisdizione italiana” (Trib. Roma, 30 maggio 2013, n. 432, cit., p. 13).*



riguardante la rappresentanza, il fallimento e il lavoro²⁷. La tesi – come, peraltro, dà conto la stessa sentenza – è tutt’altro che pacifica, da altri obiettandosi alla luce del limite imposto dall’art. 7, comma 3, della legge n. 121 del 1985 che “quest’ultima previsione, formulata dal legislatore pattizio, esprime con evidenza un principio generale di prevalenza dei profili soggettivi su quelli oggettivi o funzionali nella disciplina pattizia degli enti, sottraendo quest’ultimi all’applicazione di norme dettate dal legislatore unilaterale statale in relazione a determinate attività e destinate potenzialmente ad alterarne la struttura e le finalità istituzionali²⁸. In questa prospettiva viene, radicalmente, esclusa la assoggettabilità dell’ente ecclesiastico non solo al fallimento ma più in generale alle procedure

²⁷ **M. TEDESCHI**, *Manuale*, cit., p. 236. Nella stessa direzione, cfr. **A. FUCCILLO**, *La pubblicità e la rappresentanza dell’ente ecclesiastico imprenditore commerciale*, in *Dir. eccl.*, 1998, I, p. 851; **C. CARDIA**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 378; **P. FLORIS**, *L’ecclesiasticità degli enti. Standards normativi e modelli giurisprudenziali*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 191. Cfr., inoltre, **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 187 per il quale “questa riserva a favore della struttura e delle finalità degli enti non è di agevole comprensione, giacché non si vede in quali ipotesi la legge dello Stato, che disciplini una determinata attività, possa essere in contrasto con la struttura e i fini di un ente ecclesiastico. A meno che non si pensi che tale inciso valga a fugare, per l’avvenire, pericoli analoghi a quelli corsi da numerosi enti ecclesiastici a seguito del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, il cui art. 25 5, 6, 7 e 9° comma, è stato dichiarato incostituzionale”. Il d.p.r. n. 616 del 1977 (recante “Attuazione della delega di cui all’art. 1 della L. 22 luglio 1975 n. 382”) all’art. 25 disciplina il trasferimento ai comuni, singoli o associati, delle “funzioni, il personale ed i beni delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza operanti nell’ambito regionale” (comma 5).

²⁸ **P. CAVANA**, *Gli enti*, cit., p. 190 che, così, prosegue: “ora è evidente che la tesi richiamata prospetta invece, per l’ente ecclesiastico svolgente attività d’impresa, una disapplicazione (giurisprudenziale) del regime soggettivo di derivazione pattizia proprio degli enti ecclesiastici, che risulterebbe più debole e recessivo rispetto al regime civilistico delle attività svolte, tra cui l’art. 1 della legge fallimentare (R.D. 16 marzo 1942, n. 267), il quale espressamente esclude dal proprio ambito di applicazione solo gli ‘enti pubblici e i colli imprenditori’ (ma l’art. 2221 c.c. aggiunge un significativo inciso: ‘salve le disposizioni delle leggi speciali’). Con analoga argomentazione, cfr. **G. DALLA TORRE**, *Lezioni*, cit., p. 234. Nella stessa direzione, cfr. **R. BENIGNI**, *L’ente ecclesiastico tra specialità e diritto comune. Affrancamento della disciplina giuridica dell’ente dal suo connotato teologico-soggettivo: conseguenze pratiche e profili di legittimità*, in *Dir. eccl.*, 1998, I, p. 626. Cfr., inoltre, **G. PASTORI**, *Le attività degli enti ecclesiastici*, in (a cura di I. Bolgiani) *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose. L’esperienza di un ventennio (1985 – 2005)*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 102 che sottolinea come “per tutte le attività diverse nei vari settori in cui gli enti ecclesiastici sono presenti con la loro attività è comunemente ammesso dalla legislazione che la disciplina interna di queste attività non investe mai i profili strettamente organizzativi e teleologici degli enti”.



concorsuali²⁹: si tratta di una conclusione sulla quale si avrà modo di tornare nel prosieguo, richiedendo di essere approfondita alla luce della *ratio* e degli effetti disposti dalle singole discipline che regolano la crisi di impresa.

Ciò detto, la applicabilità della normativa fallimentare è stata ritenuta anche dal Tribunale di Paola che – richiamandosi anche all’art. 16 della legge n. 222 del 1985 – ha, sul punto, concluso che “devono, dunque, applicarsi *in toto* le leggi civili alle attività di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura, alle attività commerciali o a scopo di lucro poste in essere dagli enti ecclesiastici”³⁰. La sentenza ha così dichiarato il fallimento di un ente ecclesiastico che “dalla sua originaria veste di soggetto erogatore di assistenza benefica ai bisognosi, nel tempo è divenuto erogatore professionale di attività socio-assistenziale con l’obiettivo della remunerazione dei fattori di produzione”³¹.

Ulteriore argomento a supporto della fallibilità dell’ente ecclesiastico viene tratto dalla normativa sull’impresa sociale. In caso di insolvenza, il d.lgs 24 marzo 2006, n. 155³², all’art. 15, comma 1, assoggetta le imprese sociali alla liquidazione coatta amministrativa (I° periodo) escludendo, però, espressamente gli enti ecclesiastici (II° periodo). Richiamandosi alla Relazione ministeriale allo schema di decreto legislativo³³ che motiva l’esclusione in ragione della mancanza di distinzione tra i beni destinati all’impresa sociale e quelli propri dell’ente (sub art. 6), il Tribunale di Paola ritiene così che “la normativa intende, quindi, assoggettare alle regole generali della responsabilità e della fallibilità gli enti ecclesiastici-imprenditori”³⁴.

È possibile, a questo punto, svolgere una prima considerazione: dall’esame della giurisprudenza emerge come la tematica della assoggettabilità alle procedure concorsuali dell’ente ecclesiastico muove

²⁹ Cfr. P. CAVANA, *Gli enti*, cit., p. 194; G. DALLA TORRE, *Lezioni*, cit., p. 234; S. BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi*, cit., p. 181.

³⁰ Trib. Paola, 3 dicembre 2009, cit., p. 980.

³¹ Trib. Paola, 3 dicembre 2009, cit., p. 981.

³² Il d.lgs n. 155 del 2006 reca “Disciplina dell’impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118”.

³³ Si veda la Relazione del Ministero della giustizia allo schema di decreto legislativo recante “Disciplina dell’impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118” (consultabile sul sito: www.giustizia.it).

³⁴ Trib. Paola, 3 dicembre 2009, cit., p. 980. La tesi è espressamente criticata da P. CAVANA, *Gli enti*, cit., p. 195, nota 89, che rileva come “configura una interpretazione *in peius* della normativa sull’impresa sociale nei confronti degli enti ecclesiastici che contrasta niente meno che con l’art. 20 Cost.”



da premesse sistematiche comuni a tutti gli enti di diritto privato non societario.

È agevole constatare, infatti, che l'argomento relativo allo scopo non lucrativo è comune anche agli altri soggetti di diritto interno – come le associazioni o le fondazioni – che esercitano attività economica in funzione del perseguimento degli scopi ideali cui sono preordinati. Notoriamente, è questo un argomento sul quale si è ormai consolidato, sia nella giurisprudenza teorica che in quella pratica, un orientamento che esclude che in costanza di una attività condotta con metodo economico lo scopo non lucrativo dell'ente possa costituire esimente per il riconoscimento della qualifica di imprenditore commerciale³⁵, anche ai fini della normativa concorsuale³⁶.

Parimenti è da ritenersi in ordine al requisito della rilevanza dell'impresa esercitata nell'ambito dell'attività complessivamente svolta dall'ente. Sul punto gli indirizzi giurisprudenziali mostrano la consolidata tendenza a condizionare l'applicazione della normativa concorsuale alla natura esclusiva o, quantomeno, principale dell'attività di impresa rispetto a quella complessivamente considerata dell'ente non societario³⁷.

Anche se la questione non è stata (espressamente) presa in considerazione dalla giurisprudenza fallimentare in esame, è però indubbio che i termini di applicazione dello statuto dell'imprenditore commerciale ai soggetti non societari continuano ad essere dibattuti³⁸,

³⁵ Cfr. Cass. 9 novembre 1979, n. 5770, in *Foro it.*, 1980, I, 363; Cass., 5 giugno 1987, n. 4912, in *Dir. fall.*, 1987, II, p. 918; Cass., 17 gennaio 1983, n. 341, in *Banca borsa e titoli di credito*, 1984, II, p. 165. Nella stessa direzione, con riferimento a comunità religiose ed ecclesiastici civilmente riconosciuti, cfr. Cass. 26 settembre 2006, n. 20815, in *Foro it. Rep.*, 2010, voce *Impresa* n. 40; Cass. sez. lavoro, 19 dicembre 1990, n. 12039 in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1991- 92, 273. In dottrina, cfr. **F. GALGANO**, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in *Commentario Scialoja-Branca*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1976, p. 73; **R. COSTI**, *Fondazione e impresa*, in *Riv. Dir. civ.*, 1968, I, p. 25; **G. CAPO**, *I presupposti del fallimento*, cit., p. 11.

³⁶ È da ritenersi, ormai, superata la originaria impostazione che escludeva la compatibilità tra scopo ideale e attività di impresa, con riferimento alla quale cfr. App. Roma, 5 giugno 1957, in *Foro it.*, 1957, I, 1274; Trib. Salerno, 14 aprile 1977, in *Giur. merito*, 1977, I, p. 1015. In dottrina cfr., per tutti, **E. ZANELLI**, *La nozione di oggetto sociale*, Giuffrè, Milano, 1962, p. 102; **G. RAGUSA Maggiore**, *Associazione non riconosciute e fallimento*, in *Dir. fall.*, 1960, I, p. 244. In argomento, cfr. **A. CETRA**, *L'impresa collettiva non societaria*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 40.

³⁷ Cfr. Cass. 9 novembre 1979, n. 5770, cit., 363; Cass., 18 settembre 1993, n. 9589, in *Fall.*, 1994, p. 151 con nota di **V. NAPOLEONI**, *Il fallimento delle associazioni non riconosciute*; Cass., 17 gennaio 1983, n. 341, cit., p. 165.

³⁸ Per un quadro aggiornato del dibattito cfr. **F. DI CAMILLO**, *Le associazioni e le*



ritenendosi in dottrina che vada, piuttosto, considerato requisito sufficiente il mero esercizio dell'attività di impresa³⁹. All'origine dell'indirizzo più rigoroso, che esclude che possa essere richiesto il mero esercizio dell'impresa, c'è la convinzione che la norma dell'art. 2201 c.c. – là dove esonera dal fallimento gli enti pubblici che esercitano in modo esclusivo o prevalente l'attività economica – sia "espressione d'un generale principio, destinato ad essere applicato anche agli imprenditori collettivi privati"⁴⁰, con la conseguenza che si rivolgerebbe anche agli enti di diritto privato non organizzati in forma societaria, come le associazioni e le fondazioni⁴¹. La tesi è contrastata da chi, per converso, considera quella dell'art. 2201 c.c. una norma eccezionale⁴² e nega che le finalità ideali possano autorizzare una assimilazione tra le imprese collettive non societarie e gli enti pubblici, stante la specialità del regime normativo che connota questi ultimi⁴³.

Se, nel diritto interno, la questione della rilevanza dell'attività esercitata per gli enti ecclesiastici si viene a porre alla stessa stregua degli altri enti di diritto privato non societario, non sussistendo indici che ne differenzino la posizione, altro discorso è per quanto concerne l'ordinamento confessionale, posto che si dubita che l'esercizio in via esclusiva o prevalente dell'attività di impresa possa essere compatibile con il carattere ecclesiastico dell'ente⁴⁴. È stato, così, sostenuto che l'ente

fondazioni, cit., p. 349. Cfr., altresì, **V. NAPOLEONI**, *Il fallimento*, cit., p. 151.

³⁹ In argomento, cfr. **A. CETRA**, *L'impresa collettiva*, cit., p. 62. Inoltre, cfr., per tutti, **A. GAMBINO**, *Impresa e società di persone*, in (a cura di A. Gambino), *Fondamenti di diritto commerciale I*, Torino, 2013, p. 35; **F. FERRARA JR.**, **F. CORSI**, *Gli imprenditori e le società*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 36; **G.F. CAMPOBASSO**, *Diritto commerciale. 1 Diritto dell'impresa*, Utet, Torino, 2005, p. 82 che fa espresso riferimento all'"ente religioso che gestisce un istituto di istruzione privata".

⁴⁰ **F. GALGANO**, *Delle associazioni non riconosciute*, cit., p. 99.

⁴¹ Cfr., per tutti, **F. GALGANO**, *Delle associazioni non riconosciute*, cit., p. 73; **W. BIGIAMI**, *La professionalità dell'imprenditore*, Cedam, Padova, 1948, p. 88. In argomento, cfr. **L. FARENGA**, *Esercizio di impresa commerciale da parte di enti privati diverse dalle società e fallimento*, in *Dir. fall.*, 1981, I, 220.

⁴² Cfr., per tutti, **S. GATTI**, *L'impresa collettiva non societaria e la sua disciplina fallimentare*, in *Riv. Dir. comm.*, 1980, I, p. 108; **V. NAPOLEONI**, *Il fallimento*, cit., p. 151; **G.F. CAMPOBASSO**, *Diritto commerciale*, cit., p. 83.

⁴³ Cfr. **L. FARENGA**, *Esercizio di impresa*, cit., p. 222.

⁴⁴ Cfr. **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 174 secondo il quale è da ritenersi che "la formula dell'art. 2, 3° comma, della l. n. 222 del 1985 trovi un suo chiarimento nel successivo art. 16 lett. a. È l'interpretazione sistematica delle due disposizioni che vale a chiarire il significato della prima. Fine 'costitutivo ed essenziale', che consente di qualificare un'organizzazione come 'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto', è quello che esso persegue, non solo secondo il suo statuto o le sue tavole di fondazione, ma anche



ecclesiastico che, nel corso della sua esistenza, svolgesse “in via primaria” attività diverse da quelle di religione o culto “abuserebbe della propria personalità”, con ciò determinandosi il presupposto per la perdita del riconoscimento⁴⁵. Invero, ove quest’ultima si concretizzasse, per il diritto comune si porrebbe solo un problema di possibile riqualificazione della forma giuridica dell’ente, senza che ciò venga ad incidere sulla questione della sua assoggettabilità alle procedure concorsuali – che, anzi, andrebbe considerata certa, non trovando più applicazione l’art. 7, comma 3, della legge n. 121 del 1985 – se non con riferimento agli ulteriori effetti derivanti dallo statuto normativo del debitore assunto con la riqualificazione dell’ente⁴⁶.

In questi termini, la tematica della assoggettabilità alle procedure concorsuali si viene a porre con esclusivo riferimento alla disciplina di derivazione pattizia che regola l’applicazione della normativa interna agli enti ecclesiastici. È in relazione a questa disciplina che occorre approfondire in che termini l’applicazione della normativa concorsuale sia destinata ad incidere sulla struttura e finalità degli enti ecclesiastici stante il limite disposto dall’art. 7, comma 3, della legge n. 121 del 1985.

A tal fine, merita richiamare, seppur in rapida sintesi, il quadro normativo che regola gli enti ecclesiastici per, poi, esaminarne il rapporto con la normativa concorsuale.

quello che esso svolge nel suo concreto operare, nei settori dell’“esercizio del culto”, della ‘cura delle anime’, della ‘formazione del clero o dei religiosi’, o degli ‘scopi missionari’, o, ancora, della ‘catechesi’, infine, ‘dell’educazione cristiana’. L’ente, per essere qualificato come ‘ecclesiastico’, deve avere uno statuto e/o tavole di fondazione che presentino uno degli anzidetti temi come fine principale dell’ente e, di fatto, deve svolgere come attività preponderante una delle attività sopra menzionate”. Cfr., altresì, **M.C. FOLLIERO**, *Enti religiosi e non profit tra welfare state e welfare community. La transizione*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 154; **A.M. NICOLO PUNZI, G. NERI, D. DI GIORGIO**, *Gli enti ecclesiastici*, in *Trattato delle procedure concorsuali*, diretto da L. Ghia, C. Piccininni, F. Severini, 1, Utet, Torino, p. 384. Cfr., altresì, **S. BERLINGÒ**, *Enti e beni religiosi*, cit., p. 181.

⁴⁵ **P. LO IACONO**, *La natura funzionale della personalità giuridica nel diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 2000, p. 274. *Contra*, cfr. **P. CAVANA**, *Gli enti*, cit., p. 192.

⁴⁶ Mi riferisco, a mero titolo esemplificativo, al tema della applicabilità dell’art. 147 l.f., relativo al fallimento dei soci a responsabilità illimitata, a carico di coloro che hanno agito in nome e per conto delle associazioni non riconosciute (art. 38 c.c.), non qualificabili come società di fatto. In argomento, cfr., per tutti, Cass., 18 settembre 1993, n. 9589, cit., p. 151. In dottrina, cfr., per tutti, **F. GALGANO**, *Delle associazioni non riconosciute*, cit., p. 257.



3 - La normativa in materia di enti ecclesiastici nell'ambito degli accordi tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede. La nozione di "ente ecclesiastico"

Come anticipato, quella di ente ecclesiastico è una qualificazione giuridica propria dell'ordinamento italiano⁴⁷. La materia è oggetto di specifica disciplina da parte della legge n. 222 del 1985 che attribuisce la qualifica di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto agli enti di culto (cattolico ovvero acattolico) che abbiano acquisito la personalità giuridica nell'ordinamento dello Stato (art. 4)⁴⁸.

Con specifico riferimento a quelli di culto cattolico, il quadro normativo è costituito - oltre che dalla legge n. 222 del 1985 - dalla legge n. 121 del 1985 che ha dato attuazione all'accordo del 18 febbraio 1984 tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede⁴⁹, con il quale sono stati modificati i Patti Lateranensi⁵⁰ e la seguente legge di attuazione sugli enti del 27 maggio 1929, n. 848⁵¹.

Per conseguire la personalità giuridica ed essere qualificati "enti ecclesiastici civilmente riconosciuti" lo scopo di religione o culto ha carattere costitutivo ed essenziale⁵² mentre, ai sensi della legge n. 222 del 1985, se, da un canto, sono richiesti agli enti di derivazione canonica requisiti specifici secondo la loro diversa tipologia⁵³, dall'altro, tutti indistintamente

⁴⁷ V., supra, nota 16 e nota 17.

⁴⁸ L'ordinamento interno prevede un articolato sistema per il riconoscimento della personalità giuridica degli enti ecclesiastici. Per gli enti che non godono della personalità giuridica per antico possesso di stato, la legislazione pattizia prevede tre modalità di riconoscimento: (i) per legge; (ii) per decreto con procedura abbreviata; (iii) per decreto ma con procedura ordinaria. In argomento, cfr. **P. CAVANA**, *Gli enti*, cit., p. 160; **G. DALLA TORRE**, *Lezioni*, cit., p. 212; **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 170.

⁴⁹ I principi fondamentali sono individuati nell'art. 7 dell'Accordo, che così recita: "Fermo restando la personalità giuridica degli enti ecclesiastici che ne sono attualmente provvisti, la Repubblica Italiana, su domanda dell'autorità ecclesiastica o con il suo assenso, continuerà a riconoscere la personalità giuridica degli enti ecclesiastici aventi sede in Italia, eretti o approvati secondo le norme di diritto canonico, i quali abbiano finalità di religione o di culto. Analogamente si procederà per il riconoscimento agli effetti civili di ogni mutamento sostanziale degli enti medesimi" (2° comma).

⁵⁰ Si tratta degli accordi datati 11 febbraio 1929, resi esecutivi dalla legge 27 maggio 1929, n. 810, recante "Esecuzione del Trattato, dei quattro allegati annessi, e del Concordato, sottoscritti in Roma, tra la Santa Sede e l'Italia, l'11 febbraio 1929".

⁵¹ La legge n. 848 del 1929 reca "Disposizioni sugli enti ecclesiastici e sulle amministrazioni civili dei patrimoni destinati a fini di culto".

⁵² In argomento, cfr. **CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO**, *Enti ecclesiastici*, cit., p. 7.

⁵³ Requisiti specifici sono prescritti per le categorie di enti come le seguenti: (i) istituti



devono: (i) essere costituiti ovvero approvati dall'autorità ecclesiastica⁵⁴; (ii) perseguire un fine di religione o culto⁵⁵, che sia costitutivo ed essenziale dell'ente⁵⁶; (iii) avere sede in Italia⁵⁷.

L'art. 1 della legge n. 222 del 1985 prevede che la personalità sia conferita con decreto del Presidente della Repubblica, previo parere del Consiglio di Stato. Sul punto la discrezionalità della pubblica amministrazione è, sostanzialmente, circoscritta alla verifica dello scopo di religione o culto che - come stabilisce il 2° comma dell'art. 2 della legge n. 222 del 1985 - dovrà essere "accertato di volta in volta, in conformità alle disposizioni dell'art. 16"⁵⁸. Quest'ultimo stabilisce che, "agli effetti della

religiosi e società di vita apostolica; (ii) loro provincie italiane; (iii) loro case; (iv) istituti religiosi di diritto diocesano; (v) società di vita apostolica e associazioni pubbliche di fedeli; (vi) chiese; (vii) fondazioni di culto, così P. CAVANA, *Gli enti*, cit., p. 163; G. DALLA TORRE, *Lezioni*, cit., p. 215. Cfr., altresì, CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO, *Enti ecclesiastici*, cit., p. 6.

⁵⁴ Si veda art. 7, comma 2, legge n. 121 del 1985; art. 1 legge n. 222 del 1985.

⁵⁵ Si veda art. 7, comma 2, legge n. 121 del 1985; art. 2, legge n. 222 del 1985.

⁵⁶ Si veda art. 2, comma 3, della legge n. 222 del 1985.

⁵⁷ Si veda art. 7, comma 2, legge n. 121 del 1985; art. 1 legge n. 222 del 1985.

⁵⁸ In tal senso si veda Cons. Stato, ad. sez. I, parere 2 novembre 2009, n. 2750, avente ad oggetto "Verifica della sussistenza del requisito dello svolgimento di attività di religione e di culto nella procedura di riconoscimento quali enti ecclesiastici cattolici civilmente riconosciuti di alcune fondazioni di culto" che ha affermato che "allorché si dovrà decidere nei casi dubbi, in relazione alla normativa da applicare, se un'attività presenta connotati tali che consentano di ascrivere l'ente fra quelli perseguenti fini di religione o di culto, o alla diversa categoria degli enti che, 'agli effetti civili', tali non possono essere ritenuti, non potrà non tenersi conto del contesto storico, quale emerge dalla complessiva normativa dell'ordinamento giuridico in materia", giungendo alla conclusione per la quale è da ritenersi che "il discrimine stabilito dal menzionato art. 16 vada attentamente valutato, caso per caso, e venga riconosciuto ricorrente quando in concreto siano 'essenzialmente' perseguite le attività esplicitate nella tipologia prevista dalla norma, attività che per l'avvenuta prospettata evoluzione dei concetti di 'religione e di culto', può essere più largamente intesa (...), purché sia sempre prevalentemente riconducibile alle peculiari finalità (religiose) perseguite dalla Chiesa" (Cons. Stato, 2 novembre 2009, n. 2750, in *Foro amm.*, 2009, 11, p. 2649). In argomento, cfr., altresì, F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 175: "Nell'ordinamento della Chiesa il fine in questione costituisce una qualificazione propria dell'ente in quanto appartiene all'organizzazione ecclesiale e ha un carattere immanente, che sussiste a prescindere dall'attività pratica svolta, la quale, sebbene rientrando fra quelle che la legge dello Stato esclude dalle categorie della 'religione' o del 'culto' (si pensi alla beneficenza e all'assistenza), mira a realizzare, sia pure indirettamente, il fine religioso o culturale. Nel diritto dello Stato, secondo gli artt. 2, 3° comma, e 16 della l. n. 222 del 1985, vale la regola contraria: non basta che l'ente appartenga all'organizzazione ecclesiale, ma occorre che dall'attività svolta, secondo lo statuto e in pratica, si deduca l'esistenza del fine 'costitutivo ed essenziale' di religione o di culto, consistente nello svolgimento di una o più delle attività elencate dal citato art.



leggi civili”, agli enti ecclesiastici sia consentito non solo lo svolgimento delle “attività di religione o di culto” (comma 1, lett. a)⁵⁹ ma anche l’esercizio di “attività diverse da quelle di religione o di culto”, sancendo che tali debbano essere considerate “quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro” (comma 1, lett. b)⁶⁰.

È, pertanto, da escludere che l’esercizio di dette attività possa, di per sé, comportare la perdita della qualificazione di ente ecclesiastico⁶¹, anche se è stato sostenuto che ciò possa verificarsi allorché l’impresa risulti esercitata in via prevalente od esclusiva⁶².

Alla luce del quadro normativo appena rassegnato, deve pertanto ritenersi che ai fini del riconoscimento della personalità giuridica gli enti ecclesiastici possano svolgere attività di impresa (quantomeno) a condizione che abbiano finalità di religione o di culto.

Il distinguo tra attività religiose o di culto di cui alla lettera a) e quelle diverse di cui alla lett. b) dell’art. 16 è tipicamente finalizzato - più che a connotare la ecclesiasticità dell’ente⁶³ - a circoscrivere, in favore delle sole prime, il regime di privilegio tradizionalmente attribuito agli enti ecclesiastici, prevedendosi per le seconde l’applicazione della normativa interna⁶⁴.

A tale ultimo riguardo, l’unico limite posto dalla legislazione pattizia è costituito dal “rispetto della struttura e delle finalità degli enti”, prescritto dall’art. 7, comma 3, della legge n. 121 del 1985. Ora, posto che la legislazione pattizia è diretta alla attuazione di principi costituzionali e che per conseguenza, come tale, ha carattere sovraordinato⁶⁵, deve

16, lett. a, che consente di qualificare l’ente come ecclesiastico”.

⁵⁹ Ai sensi del comma 1, lett. a) dell’art. 16 “attività di religione o di culto” sono da intendersi “quelle dirette all’esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopimissionari, alla catechesi, all’educazione cristiana”.

⁶⁰ Detti elenchi sarebbero da considerarsi come non tassativi, cfr. **S. BERLINGÒ**, *Enti e beni religiosi*, cit., p. 83; **C. CARDIA**, *Ordinamenti religiosi*, cit., p. 171.

⁶¹ Cfr. **CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO**, *Enti ecclesiastici*, cit., p. 8.

⁶² Vedi *supra*, nota 44.

⁶³ Così, invece, cfr. **G. DALLA TORRE**, *Lezioni*, cit., p. 227.

⁶⁴ Cfr. **P. CAVANA**, *Gli enti*, cit., p. 183 che sottolinea come nella Relazione sui principi (Roma, 6 luglio 1984) della Commissione paritetica per gli enti ecclesiastici si legga, tra i criteri tenuti presenti, la “necessità di distinguere tra regime dei soggetti e regime delle attività da essi svolte, cercando di ricomporre le ‘fratture’ del sistema normativo statale sulle persone giuridiche e limitando la specialità di regime alle attività propriamente di religione o di culto”. In argomento, cfr., altresì, **A. ROCCELLA**, *Gli enti ecclesiastici*, cit., p. 7.

⁶⁵ Cfr. **P. CAVANA**, *Gli enti*, cit., p. 29; **G. DALLA TORRE**, *Lezioni*, cit., p. 234.



ritenersi che quello dell'art. 7, comma 3, configura un limite destinato a prevalere sulla normativa interna e ad orientarne i termini di applicazione e l'interpretazione⁶⁶. Ciò tanto più ove si consideri che - secondo l'accordo interpretativo tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede sulla normativa di cui legge n. 222 del 1985, datato 24 febbraio 1997 - la disciplina di derivazione pattizia "presenta carattere di specialità rispetto a quella del codice civile in materia di persone giuridiche" e "gli enti ecclesiastici sono riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili nel rispetto delle loro caratteristiche originarie stabilite dalle norme di diritto canonico"⁶⁷.

4 - L'art. 7 della legge 25 marzo 1985, n. 121

L'art. 7, comma 3, della legge n. 121 del 1985 introduce una disposizione a carattere generale che, assumendo a termine di riferimento "*le attività diverse da quelle di religione o di culto*" esercitate dall'ente ecclesiastico, può essere considerata la fonte per il rinvio alla normativa concorsuale.

Si è già avuto modo di segnalare come mentre la citata sentenza, datata 3 dicembre 2009, del Tribunale di Paola assume la applicabilità "*in toto*" della normativa interna che regola le attività diverse - e, quindi, quella del fallimento⁶⁸ - la sentenza n. 432 del 2013 del Tribunale di Roma si è posta il problema della compatibilità dell'assoggettamento alle procedure concorsuali con il principio affermato dall'art. 7 della legge n. 121 del 1985 che salvaguarda la struttura e le finalità dell'ente, concludendo positivamente sull'assunto che l'assoggettamento alle procedure concorsuali non incide sulla struttura e sulla esistenza dell'ente

⁶⁶ In questi termini si è ritenuta la inapplicabilità della legge 22 maggio 1978, n. 194 (recante "*Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza*") là dove prevede l'obbligo per gli ospedali e le cause di cura autorizzate di assicurare l'effettuazione degli interventi abortivi, così G. DALLA TORRE, *Lezioni*, cit., p. 230

⁶⁷ Cfr. COMMISSIONE PARITETICA ITALIA - SANTA SEDE PER GLI ENTI ECCLESIASTICI. DOCUMENTO CONCLUSIVO (datato 24 febbraio 1997), in www.vatican.va, che sul punto così prosegue: "non sono pertanto applicabili agli enti ecclesiastici le norme dettate dal codice civile in tema di costituzione, struttura, amministrazione e estinzione delle persone giuridiche private". La Repubblica Italiana e la Santa Sede hanno espressamente convenuto che il "Documento conclusivo" unitamente alla "Relazione finale" "costituiscono un'Intesa tecnica interpretativa ed esecutiva, tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, dell'Accordo modificativo del Concordato lateranense del 18 febbraio 1984 e del successivo Protocollo del 15 novembre 1984".

⁶⁸ Cfr. Trib. Paola, 3 dicembre 2009, cit., p. 980.



ma “solo sul segmento propriamente economico – imprenditoriale” dell’attività esercitata dall’ente “senza quindi comprimere la sua identità giuridica e in alcun modo impedirgli lo svolgimento delle attività di natura confessionale”⁶⁹.

Le conclusioni cui è pervenuto il Tribunale di Roma hanno il loro presupposto nel decreto del Ministero dello Sviluppo economico che ha disposto l’apertura della amministrazione straordinaria nei confronti dell’ente che aveva, successivamente, presentato il ricorso per la declaratoria dello stato di insolvenza avanti al Tribunale medesimo⁷⁰. All’art. 1, il decreto così dispone:

“Ferma l’esclusione dei beni e rapporti direttamente destinati e relativi alle attività di culto o di religione, la Provincia Italiana della Congregazione [...] è ammessa alla procedura di amministrazione straordinaria, a norma dell’art. 2, comma 2 del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39 e successive modifiche e integrazioni”.

Il Tribunale di Roma sembra, quindi, aderire all’interpretazione che informa il decreto ministeriale di apertura della procedura, per il quale il rispetto della struttura e delle finalità dell’ente può essere assicurato e salvaguardato disponendo l’esonero dei beni e dei rapporti destinati e relativi alle attività di culto o di religione dalla procedura. Si tratta, invero, di una prescrizione che non sembra trovare immediato riscontro nella normativa sulla amministrazione straordinaria, la cui apertura – ex art. 2, comma 2.bis, della legge n. 39 del 2004 – “determina lo spossessamento del debitore” e l’affidamento al commissario straordinario (non solo della gestione dell’impresa, ma anche e specificamente) “dell’amministrazione dei beni dell’imprenditore insolvente”⁷¹, salvo ritenere la assimilazione di detti

⁶⁹ Trib. Roma, 30 maggio 2013, n. 432, cit., p. 13.

⁷⁰ Si veda, *supra*, nota 2.

⁷¹ L’affidamento ex art. 2, comma 2.bis, della legge Marzano al commissario straordinario dell’amministrazione (anche) dei “beni dell’imprenditore insolvente” porta a dubitare che la normativa sulla amministrazione straordinaria delle imprese di maggiori dimensioni possa fornire un indice adeguato a giustificare la conclusione cui perviene la sentenza n. 432 del 2013 quando ritiene che “i beni appartenenti alla Provincia Italiana 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.)” sul presupposto che “la liquidazione dell’intero patrimonio



beni e rapporti ai “*beni e diritti di natura strettamente personali*” che l’art. 46 l.f. esclude dal fallimento in ragione del richiamo operato sempre dall’art. 2, comma 2.bis⁷². A mio avviso, osta, tuttavia, a tale assimilazione il carattere derogatorio della previsione ex art. 46 l.f. – rispetto alla generale regola dello spossessamento del patrimonio debitore – che comporta l’esigenza che l’elenco dei beni ivi indicato vada considerato tassativo e di stretta interpretazione⁷³.

Quello, però, che a mio avviso non convince della impostazione seguita dal decreto del Ministero dello sviluppo economico è la prospettiva con la quale viene letta la disposizione dell’art. 7, comma 3, della legge n. 121 del 1985 e cioè a dirsi postulando che tra l’attività di impresa e le finalità dell’ente sussista una soluzione di continuità (soggettiva ed oggettiva), con la conseguenza che il “*rispetto della struttura e delle finalità*” dell’ente ecclesiastico possa essere assicurato mediante la mera segregazione dei rapporti e beni relativi al culto e alla religione.

A ben vedere, è solo identificando lo scopo di religione e culto con le attività di “natura confessionale” (*melius*, “*di religione o culto*” stando all’art. 16, comma 1, lett. a) della legge n. 222 del 1985) che è possibile sostenere – così come esplicitato dalla sentenza n. 432 del 2013 – che l’assoggettamento alla amministrazione straordinaria con la declaratoria dello stato di insolvenza incidano solo sul segmento economico – imprenditoriale dell’attività esercitata dall’ente, senza, quindi, comprimerne la identità giuridica e impedirgli lo svolgimento delle attività di natura confessionale.

Una tale opzione interpretativa rischia, però, di essere arbitraria posto che le “*attività diverse*” (come l’impresa) sono esercitabili anch’esse dell’ente ecclesiastico sul presupposto della loro funzione strumentale

dell’ente non può non tenere conto della rilevata duplicità delle finalità e delle funzioni cui l’ente stesso è preposto. L’attività di impresa non può, dunque, che essere valutata separatamente da quelle religiose, di culto, assistenziali, anche nell’ottica liquidatoria di quelle parti del patrimonio dell’ente specificamente destinate a tale attività ovvero non riferibili, neppure indirettamente, a quelle religiose, di culto, assistenziali, costituenti finalità primaria dell’ente ecclesiastico. Il patrimonio dell’ente, coerentemente con tale indicata duplice veste, è infatti utilizzato per finalità diverse e concorrenti”.

⁷² Con riferimento alla disciplina generale dell’amministrazione straordinaria, il rinvio agli effetti dell’art. 46 l.f. è disposto dall’art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 270 del 1999. In argomento, cfr. **V. ZANICHELLI**, *L’amministrazione straordinaria*, in *Fallimento e altre procedure concorsuali*, diretto da G. Fauceglia e L. Panzani, 3, Utet, Torino, 2009, p. 2047.

⁷³ In argomento, cfr., per tutti, **P. GENOVIVA**, *Gli effetti patrimoniali e personali del fallimento per il fallito*, in *Fallimento e Altre procedure concorsuali*, diretto da G. Fauceglia e L. Panzani, 1, Utet, Torino, 2009, p. 460.



rispetto al perseguimento degli scopi istituzionali⁷⁴. Inoltre, se è vero che – come rilevato dal Tribunale – l’assenza di autonoma soggettività giuridica del complesso aziendale comporta il riconoscimento della qualità di imprenditore in capo all’ente, è altresì evidente che proprio il carattere interno di tale complesso impedisce di isolare il segmento economico-imprenditoriale e sostenere l’indifferenza del suo assoggettamento alla procedure concorsuale rispetto alla struttura dell’ente medesimo nonché alla sua capacità di perseguire le finalità istituzionali⁷⁵⁻⁷⁶.

Si è già avuto occasione di rilevare che il connotato indefettibile dell’ente ecclesiastico civilmente riconosciuto è costituito dalla finalità di religione e di culto che – come espressamente precisato dall’art. 2 della legge n. 222 del 1985 – deve essere “accertato di volta in volta, in conformità alle disposizioni dell’art. 16”.

⁷⁴ Sul punto merita citare le considerazioni svolte dalla Cass. sez. 19 dicembre 1990, n. 12039 là dove riconosce che, anche con riferimento agli enti ecclesiastici, l’esercizio dell’attività di impresa può risultare tipicamente preordinato al perseguimento delle finalità proprie, soprattutto allorché la stessa sia prevista nel regolamento corporativo. La Corte - nel censurare “l’opinione del Tribunale che l’attività dell’ente ecclesiastico, in quanto tale, debba essere considerata necessariamente spirituale (...) in quanto questa non è concettualmente incompatibile con quella - concomitante - di natura economica anche di tipo imprenditoriale allorquando vi si provveda con apposite strutture” - ha osservato come «nel diritto vigente (art. 2093 c.c.) fra gli imprenditori sono certamente catalogabili gli enti pubblici che abbiano ad oggetto attività economica e che non si pongono intenti speculativi bensì finalità di interesse sociale in proposito potendo essere utilmente ricordate, ad esempio, quella di industrializzare una zona depressa o di combattere l’ascesa ingiustificata dei prezzi o di favorire il risparmio, come avviene per le casse di risparmio della cui natura d’impresa bancaria non si dubita (la nozione di “impresa” è comune al diritto pubblico e privato per cui sembra vano operare distinzioni basate sull’appartenenza all’uno o all’altro settore). E l’esempio delle casse è illuminante, in quanto gli utili, detratte le quote di riserva, debbono essere destinati alla beneficenza (e perciò non erogati a compenso dei fattori produttivi impiegati): al che è estranea la finalità di lucro; e per quanto riguarda gli enti pubblici non è dato ricavare alcuna regola in ordine alla necessità del “fine” lucrativo della norma (art. 3) della legge istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali (legge n. 1589 del 1956) con la quale viene imposto agli enti di operare secondo “criteri di economicità”» (cfr. Cass., 19 dicembre 1990, n. 12039, in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, 1991-92, p. 273).

⁷⁵ Ciò è tanto più evidente nel caso esaminato nella sentenza n. 432 del 2013 ove si legge che le due opere ospedaliere “non godono di reale autonomia finanziaria e operativa, atteso che innegabile è la dipendenza strutturale con [l’ente], che svolge attività nel campo sanitario attraverso le due Opere, non potendosi disconoscere che esse siano unite all’ente ecclesiastico di appartenenza, che di fatto assume come proprie le obbligazioni delle Opere e ne risponde nei confronti dei terzi” (Trib. Roma, 30 maggio 2013, n. 432, cit., p. 5).

⁷⁶ Si veda *infra*, §. 5.2.



Ampio dibattito continua a suscitare tra gli interpreti il rapporto tra detto fine e l'attività svolta. Un primo orientamento è fermo nel ritenere che il rapporto debba essere valutato alla luce dell'attività concretamente svolta sulla base del criterio (quantitativo) della prevalenza delle attività di religione o culto di cui alla lett. a) dell'art. 16 rispetto alle attività diverse, indicate nella successiva lett. b)⁷⁷. Da altri viene, invece, sostenuto che la valutazione debba essere svolta con riferimento al criterio (qualitativo) della strumentalità dell'attività svolta rispetto al fine di culto e religione cui risulta preordinato l'ente stesso⁷⁸.

Ora, è agevole constatare come sia la sentenza n. 432 del 2013 del Tribunale di Roma che il decreto del 29 marzo 2013 del Ministero dello sviluppo economico non mettano mai in discussione la ecclesiasticità dell'ente, ancorché l'organizzazione per la gestione delle due opere ospedaliere presenti i rilevanti requisiti (quantitativi) che hanno consentito l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria delle imprese di maggiori dimensioni ex lege n. 39 del 2004. Il che porta a ritenere che sia la citata sentenza di dichiarazione dell'insolvenza che il provvedimento di ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria siano riconducibili all'impostazione che, nella ricostruzione del rapporto tra attività e scopo dell'ente ecclesiastico, privilegia il criterio qualitativo della strumentalità. In questo ordine di idee, non si può fare a meno di rilevare la incongruità dell'opzione di segregare i beni e i rapporti relativi alla religione e al culto, disposta dal decreto ministeriale, posto che anche l'attività di impresa è al servizio di dette finalità; così come appare poco coerente l'assunto del Tribunale di Roma per il quale l'assoggettamento alla procedura concorsuale, incidendo solo sul segmento propriamente economico-imprenditoriale dell'attività esercitata dall'ente stesso, non ne comprime l'identità giuridica.

In questo quadro, appare evidente che la verifica di compatibilità, richiesta ai fini dell'applicazione della normativa interna, con la struttura e le finalità dovrebbe essere svolta avendo riguardo a tutte le attività svolte dall'ente ecclesiastico e non già solo con riferimento a quelle di "natura confessionale" (rectius, di "religione o di culto"): ad essere interessato è l'insieme delle attività che si pongono in rapporto di strumentalità con le finalità proprie dell'ente⁷⁹.

⁷⁷ Cfr. **R. BOTTA**, *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e rivendicazione identitarie nell'autunno dei diritti*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 168; **C. CARDIA**, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 287.

⁷⁸ Cfr. **P. CAVANA**, *Gli enti*, cit., p. 19.

⁷⁹ In questa direzione muove anche l'insegnamento della Corte di cassazione che, in



Se si condividono le considerazioni appena svolte, la questione della applicabilità della normativa concorsuale agli enti ecclesiastici non può più essere pregiudizialmente risolta ricorrendo allo strumento della segregazione dei beni e rapporti connessi alla attività di religione o culto in quanto il giudizio di compatibilità andrebbe, piuttosto, svolto alla luce del rapporto che, nel caso concreto, sussiste tra l'attività di impresa e le finalità dell'ente e, ove di quest'ultimo venga riconosciuto il carattere strumentale, avendo riguardo agli effetti giuridici che le diverse procedure di regolazione della crisi di impresa determinano sulla situazione soggettiva del debitore.

In questa prospettiva – con riferimento al primo profilo – occorrere, a mio avviso, distinguere l'ipotesi in cui l'attività esercitata in forma di impresa trovi formale riconoscimento nel regolamento corporativo dell'ente⁸⁰ da quello in cui l'attività venga svolta in fatto.

materia di lavoro, ha ritenuto che “in relazione al lavoro prestato dalla (...) presso enti gestiti direttamente dalla congregazione di appartenenza quale suora non viene in rilievo, ai fini dell'accertamento della natura del rapporto, l'imprenditorialità o meno delle attività svolte dalla congregazione, ma la conformità dall'opera prestata dalla religiosa ai compiti di sua pertinenza in forza della pronuncia dei voti: come osservato dalla Corte territoriale, dalla regola prodotta dall'Istituto resistente risulta che le finalità dell'associazione sono quelle dell'impegno attivo nei settori dell'assistenza ai malati, dell'insegnamento catechistico e dell'educazione cristiana della gioventù. Non può ravvisarsi lavoro subordinato nell'attività di cura dell'infanzia e degli infermi della (...), in considerazione della gratuità della prestazione e dell'assenza di posizione tecnico-giuridica ex art. 2094 c.c., come ritenuto dai giudici di appello, dovendosi interpretare la sottoposizione della religiosa alle disposizioni dell'Istituto quale debito di obbedienza in conformità ai voti pronunciati, e non come adempimento di obbligo civilmente rilevante; né la Congregazione può considerarsi, nell'ambito di tale rapporto, quale datore di lavoro, indipendentemente dalla qualificazione delle strutture dalla stessa gestite come di carattere imprenditoriale, potendo tale qualificazione assumere rilievo solo con riguardo a rapporti di lavoro subordinato instaurati con soggetti terzi rispetto alla Congregazione stessa” (cfr. Cass., 7 novembre 2003, n. 16774, in *Dir e prat. lav.*, 2004, p. 769). Appare evidente come, nella ricostruzione operata dalla Corte di legittimità, l'attività imprenditoriale svolta dall'ente ecclesiastico - nell'ambito della quale veniva resa la prestazione personale - viene considerata come rientrante nelle finalità proprie dell'ente stesso.

⁸⁰ Si è, qui, ritenuto di avvalersi dell'espressione “regolamento corporativo” in quanto non tutti gli enti ecclesiastici sono dotati di statuto, risultando in tal caso regolati dalle norme di diritto canonico, cfr. **COMMISSIONE PARITETICA ITALIA – SANTA SEDE, DOCUMENTO CONCLUSIVO**, cit. nel quale si legge “in particolare, ai sensi dell'articolo 1 delle norme predette e in conformità a quanto già disposto dall'articolo 7, comma 2, dell'Accordo del 18 febbraio 1984, 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



Non avrei dubbi nel ritenere che la questione della compatibilità della normativa concorsuale sussista nella prima ipotesi in quanto la previsione dell'attività esercitata in forma di impresa nel regolamento corporativo concorre a determinare – per riprendere l'espressione della sentenza n. 432 del 2013 – l' "identità giuridica" dell'ente e, conseguentemente, è evidente che l'assoggettamento alla normativa concorsuale è (quantomeno, in via di principio) destinata ad incidere sulle finalità e struttura dell'ente.

Ove, invece, l'impresa sia esercitata in fatto, la questione si viene, a mio avviso, a porre nel caso in cui l'accertamento della dimensione, qualitativa e quantitativa, dell'impresa – anche rispetto alle eventuali altre attività (non solo di religione o culto) svolte – evidenzierà un rapporto di strumentalità rispetto alle finalità dell'ente tale per cui il loro perseguimento viene ad essere condizionato, soggettivamente e/o oggettivamente, dall'assoggettamento alla procedura.

A tal riguardo – ma con specifico riferimento alla sola ipotesi di esercizio in via prevalente dell'attività di impresa – andrebbe, a mio avviso, distinto il modello nel quale è l'attività a svolgere il ruolo strumentale rispetto allo scopo dell'ente da quello nel quale detto ruolo è assunto dai proventi dell'impresa: a mero titolo esemplificativo, il primo andrebbe riconosciuto nel caso dell'ente ecclesiastico con scopo di assistenza ai malati, che gestisce un ospedale; il secondo in quello dell'ente (con analoghe finalità) che eroga servizi alberghieri. In questa seconda ipotesi si registra una separazione tra l'attività di impresa e le finalità dell'ente ecclesiastico che esclude, pregiudizialmente, la questione di compatibilità posto che l'assoggettamento alle procedure concorsuali è

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". Cfr. inoltre Cons. Stato, sez. I, parere 30 settembre 1997, n. 1400, in *Quaderni di dir. e pol eccl.*, 2000, p. 1002 che ha ritenuto che "per tutti i tipi di ente da riconoscere ai sensi della legge n. 222 del 1985 è necessario, e sufficiente, un atto costitutivo nell'ambito del diritto canonico. La produzione di tale atto nel procedimento di riconoscimento, poi, potrà risultare superflua, quante volte della sua esistenza faccia fede l'attestato dell'autorità ecclesiastica". In argomento, cfr., altresì, P. CAVANA, *Gli enti*, cit., p. 172 che osserva come "in sostanza l'ente ecclesiastico acquista la personalità giuridica nell'ordinamento italiano con le caratteristiche originarie che gli sono proprie nell'ordinamento di provenienza, e tra queste la sua costitutiva soggezione ad un sistema di controlli confessionali che ne conferma il regime giuridico e la capacità negoziale, e ciò a prescindere dalla loro riproduzione in uno statuto formato secondo le regole dell'autonomia privata" (p. 175).



destinato ad incidere sulle finalità e la struttura dell'ente solo indirettamente, ossia con riferimento ai proventi derivanti dall'attività di impresa.

In questo ordine di idee, vale ora entrare nel merito delle diverse procedure concorsuali di regolazione della crisi di impresa al fine di accertare in che termini le disposizioni relative alla situazione del debitore possano assumere rilevanza ai fini del rispetto della struttura e delle finalità dell'ente ecclesiastico a cui l'art. 7 della legge n. 121 del 1985 condiziona l'applicazione della normativa interna.

5 - La compatibilità della normativa concorsuale ai sensi dell'art. 7 della legge n. 121 del 2013. Il fallimento e l'amministrazione straordinaria

Nell'ambito delle procedure di regolazione della crisi di impresa, una prima distinzione andrebbe operata tra quelle che comportano, o meno, lo spossessamento del patrimonio e l'affidamento dell'attività di impresa agli organi di giustizia.

Alle prime sono, notoriamente, riconducibili il fallimento e l'amministrazione straordinaria. A mio avviso, dette procedure sono destinate ad incidere, radicalmente, sulla struttura e le finalità dell'ente ecclesiastico posto che si viene a determinare una interferenza giudiziaria (fallimento) ovvero giudiziaria-amministrativa (amministrazione straordinaria) sulla autonomia dell'ente e dei suoi organi di gestione a seguito della sostituzione di questi ultimi con quelli della procedura e la soccombenza delle finalità istituzionali (di religione o culto) agli interessi privatistici del ceto creditorio (fallimento) o pubblicistici di salvaguardia del patrimonio produttivo (amministrazione straordinaria)⁸¹.

A ben vedere, si ripropone la stessa situazione che ha portato la giurisprudenza fallimentare a sostenere la incompatibilità tra le procedure concorsuali e gli enti pubblici (e le società di erogazione dei servizi pubblici essenziali)⁸², senza che – con riferimento a questi ultimi – trovi evidenza l'opzione della segregazione dei beni e dei rapporti connessi allo scopo ideale dell'ente che nell'impostazione del Ministero dello sviluppo economico, seguita anche dalla sentenza n. 432 del 2013 del Tribunale di

⁸¹ In questa direzione, con riferimento al fallimento, cfr. P. CAVANA, *Gli enti*, cit., p. 194.

⁸² In argomento, cfr., di recente, L.E. FIORANI, *Società "pubbliche" e fallimento*, in *Giur. comm.*, 2012, I, p. 532.



Roma, ha portato alla ammissibilità della amministrazione straordinaria, con la declaratoria dello stato di insolvenza.

In questo quadro, sarei portato a ritenere che, in via di principio, l'applicazione della normativa sul fallimento e sulla amministrazione straordinaria non sia ammissibile ai sensi dell'art. 7, comma 3, della legge n. 121 del 1985 in quanto destinata a condizionare, soggettivamente ed oggettivamente, le finalità e la struttura dell'ente ecclesiastico che con l'attività di impresa realizza statutariamente il proprio scopo istituzionale o che lo raggiunge, in fatto, a mezzo della stessa⁸³.

Unica eccezione è quella dell'ente con riferimento al quale la strumentalità rispetto alle finalità istituzionali è data non già dall'attività di impresa ma piuttosto dai proventi della stessa, viepiù ove si aderisca all'impostazione del decreto del 29 marzo 2013 del Ministero dello sviluppo economico che consente di esonerare dalla normativa concorsuale i beni e i rapporti relativi alla religione e al culto. Come si è già avuto modo di osservare, in questa ipotesi si registra una separazione tra l'attività di impresa e le finalità dell'ente ecclesiastico e, pertanto, lo spossessamento dell'azienda non determina effetti diretti sulle finalità istituzionali.

Un'ultima notazione. Nell'ambito dell'impostazione che sostiene l'assoggettabilità dell'ente ecclesiastico alle procedure concorsuale è stato osservato che quest'ultima determinerebbe una compressione solo parziale e/o temporanea della autonomia dell'ente ecclesiastico, destinata a proseguire per le attività di religione o di culto e a riespandersi una volta terminata la procedura⁸⁴. A mio avviso, però, l'argomento non può essere considerato decisivo ai fini del superamento della verifica di compatibilità richiesta dall'art. 7, comma 3, della legge n. 121 del 1985 in quanto non solo il pregiudizio delle finalità e della struttura dell'ente ecclesiastico si è, in ogni caso, verificato ma la riespansione della sua autonomia a chiusura

⁸³ Nella stessa direzione, ma con generale riferimento alla normativa concorsuale, cfr. **G. DALLA TORRE**, *Lezioni*, cit., p. 235 che, pur muovendo dalla identificazione della ecclesiasticità con le sole attività di religione e di culto, rileva come "in realtà la clausola del 'rispetto della struttura e delle finalità' degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, di cui al n. 3 dell'art. 7 del Concordato, sta più semplicemente ad indicare che l'assoggettamento al diritto comune delle attività di tali enti che l'ordinamento italiano considera non ecclesiastiche, quali quelle educative, assistenziali, ospedaliere e via dicendo, incontra un limite nel doveroso rispetto della identità degli enti stessi" (p. 230). Contra, con riferimento all'ammissibilità della procedura fallimentare, cfr. **C. TRENTINI**, *Il fallimento*, cit., p. 986.

⁸⁴ Cfr. Trib. Roma, 30 maggio 2013, n. 432, cit., p. 14. In dottrina, cfr. **A.M. NICOLO PUNZI, G. NERI, D. DI GIORGIO**, *Gli enti ecclesiastici*, cit., p. 380.



della procedura non comporta, di per sé, la capacità di perseguire le finalità dell'ente, potendo quest'ultima essere stata definitivamente compromessa, come certamente accade quando i beni e l'attività dismessa nella liquidazione concorsuale risultano (dichiaratamente) contemplati nel regolamento corporativo dell'ente.

Né, a mio avviso, detto argomento può essere superato con riferimento alle ipotesi in cui la procedura concorsuale venga promossa su iniziativa del debitore. È questa una considerazione che è stata mossa, nella sentenza n. 432 del 2013, dal Tribunale di Roma a proposito della amministrazione straordinaria⁸⁵. Il principio posto dall'art. 7, comma 3, della legge n. 121 del 1985 nel richiedere che le attività diverse da quelle di religione o culto siano soggette al rispetto delle finalità e della struttura dell'ente medesimo costituisce un criterio ed un limite di carattere oggettivo destinato a conformare le situazioni sia passive che attive dell'ente ecclesiastico, i cui termini di applicazione non possono essere rimessi alla automa valutazione degli organi di gestione di quest'ultimo⁸⁶ risultando preordinato a garantire la indipendenza ed autonomia della confessione cattolica e del suo ordinamento ai sensi dell'art. 7 Cost.⁸⁷.

5.1 - (segue): il fallimento dell'associazione/società di fatto che esercita l'attività di impresa nell'ambito dell'ente ecclesiastico

Si è già avuto modo di evidenziare come sia in sede giudiziaria che amministrativa non si è dubitato che, in costanza dell'insolvenza, il destinatario della disciplina concorsuale sia da individuarsi nell'ente ecclesiastico a fronte dell'indirizzo della Corte di Cassazione che, a proposito delle fondazioni, aveva ritenuto di valutare l'imputabilità dell'attività a carico degli amministratori o membri che hanno agito utilizzando lo schermo fondativo⁸⁸. È stato, anche, rilevato come tale ultima impostazione - che comporterebbe l'assoggettabilità alla procedura

⁸⁵ Cfr. Trib. Roma, 30 maggio 2013, n. 432, cit., p. 14.

⁸⁶ Ne deriva che l'attivazione di una procedura concorsuale da parte dell'ente ecclesiastico può costituire un indice presuntivo di compatibilità della relativa normativa ma non esime l'autorità, giudiziaria e/o amministrativa, competente ad esercitare il proprio sindacato ai fini dell'accertamento del rispetto dell'art. 7, comma 3, della legge n. 121 del 1985.

⁸⁷ Sulla prevalenza, rispetto alla normativa concorsuale, delle disposizioni di legge rinforzata ex art. 7, comma 3, della legge n. 121 del 1985 cfr. **G. DALLA TORRE**, *Lezioni*, cit., p. 234.

⁸⁸ Cfr. Cass., 16 marzo 2004, n. 5305, cit., p. 843.



concorsuale non già della fondazione ma dell'associazione/società di fatto configurabile nei confronti dei suoi membri attivi - abbia trovato adesione nella dottrina ecclesiasticistica⁸⁹.

Qui, mi preme sottolineare come l'impostazione seguita dal citato indirizzo della Corte di legittimità vada apprezzata come soluzione per risolvere la situazione patologica derivante da una imputazione fittizia in capo all'ente ecclesiastico dell'attività svolta dai relativi componenti e non già per superare il problema della sua assoggettabilità alle procedure concorsuali. È evidente, infatti, che i due profili vanno mantenuti distinti, posto che quella della imputazione dell'attività di impresa all'ente o ai suoi componenti è una questione pregiudiziale, risolta la quale si viene a porre il problema dei termini di applicabilità della normativa che regola la crisi di impresa.

5.2 - (segue): il concordato preventivo e la composizione delle crisi da sovraindebitamento

La verifica di compatibilità ai sensi dell'art. 7, comma 3, della legge n. 121 del 1985 può, invece, ritenersi positivamente superata per quanto concerne il concordato preventivo.

Rispetto al fallimento, nel concordato preventivo gli organi gestori permangono nelle loro funzioni, ancorché sottoposti alla vigilanza del commissario giudiziale (art. 167 l.f.); l'ammissione alla procedura non comporta, di per sé, l'interruzione dell'attività di impresa (artt. 160 e 161 l.f.) e la proposta può prevedere la continuità dell'attività da parte del debitore, la cessione o il conferimento dell'azienda in esercizio in soggetti terzi (art. 186.bis l.f.).

Va, inoltre, considerato che - sempre rispetto al fallimento - nel concordato preventivo la autonomia dell'ente risulta non solo preservata, ma, anzi, a ben vedere, rafforzata: si tratta, infatti, di una procedura la cui introduzione è riservata al debitore, che pertanto può, nella sua discrezionalità, definire contenuti e termini del piano da sottoporre ai creditori, stabilendo le modalità più opportune per garantire, nella situazione di crisi, il perseguimento dei fini istituzionali⁹⁰, peraltro

⁸⁹ Si veda *supra*, nota 22.

⁹⁰ Tale considerazione trova riscontro nella proposta di concordato presentata dall'ente ecclesiastico in favore del quale è stata disposta l'apertura della procedura con il decreto del Tribunale di Roma del 25 ottobre 2012. Si legge citato decreto che la proposta prevedeva il perseguimento degli obiettivi concordatari: (i) "da un lato, attraverso



potendo, nelle more, contare sul regime di protezione dalla aggressione dei terzi (artt. 168 e ss. l. f.), diversamente lasciati liberi di tutelare le proprie ragioni anche in pregiudizio dell'attività svolta.

Stando alla interpretazione corrente, dovrebbe escludersi che gli enti ecclesiastici possano ricorrere alla procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento – recentemente introdotta dalla legge 27 gennaio 2012, n. 3⁹¹ – stante la loro assoggettabilità alla normativa concorsuale. In altra sede ho avuto occasione di prospettare come una interpretazione dell'art. 7, comma 2 – che determina l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina là dove esclude la ammissibilità della proposta allorché il debitore sia “soggetto” ad altre procedure concorsuali⁹² - alla luce delle finalità dell'istituto - che ai sensi dell'art. 6, comma 1, è preordinato a porre rimedio alle crisi da sovraindebitamento “non soggette né assoggettabili” ad altre procedure concorsuali – apre ad una riconsiderazione di detta conclusione, portando a ritenere che la disciplina in parola possa trovare applicazione in favore non solo del c.d. debitore non fallibile⁹³ ma anche di quello non soggetto in concreto a procedure concorsuali⁹⁴.

l'alienazione dopo l'omologa ad un terzo soggetto (...) del principale ramo d'azienda – costituito dalla struttura ospedaliera (...); (ii) “dall'altro, attraverso la ridotta prosecuzione ad opera dello stesso Istituto dell'attività scolastica – esercitata in strutture per buona parte di sua proprietà - all'esito di un riassetto organizzativo tale da comportare l'alienazione di numerosi immobili non funzionali alle più circoscritte finalità dell'ente” (Trib. Roma, 25 ottobre 2012, cit., p.2). Il successivo decreto di omologa ha ritenuto che la scelta dell'ente di mantenere due immobili “non destinati ad attività produttiva” – la Casa generalizia e un immobile destinato “a luogo di culto con annessa casa religiosa per lo svolgimento di attività religiose e di culto” – “non sembra nella fattispecie contrastare con il principio generale inderogabile ex art. 2740 cc. posto che nell'ordinamento canonico tali immobili vengono annoverati nel cd. ‘patrimonio stabile’ dell'ente religioso e non possono essere pertanto liberamente alienati in quanto secondo l'ordinamento canonico destinati ad assicurare la sussistenza e le finalità dell'ente” (Trib. Roma, 19 luglio 2013, cit., p. 5).

⁹¹ La legge n. 3 del 2012, reca “Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento”.

⁹² La vigente versione dell'art. 7, comma 2, è stata introdotto con il decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179 (recante “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”), convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 (recante “Conversione, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”).

⁹³ Per l'impostazione corrente cfr. **V. DE SENSI**, *La nuova disciplina della crisi da sovraindebitamento*, in *Riv. dir. comm.*, 2013, I, p. 641; **R. BATTAGLIA**, *I nuovi procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento dopo il maquillage della legge n. 3 del 2012*, in *Fallimento*, 2013, p. 1434; **A. GUIOTTO**, *La continua evoluzione dei rimedi alle crisi da sovraindebitamento*, in *Fallimento*, 2012, 128; **S. PACCHI**, *Il sovraindebitamento. Il regime*



Ove si condivida la tesi, è possibile a mio avviso ritenere, in via di principio, la compatibilità della procedura ex art. 7 della legge n. 121 del 1985 per le stesse ragioni sopra esposte in ordine al concordato preventivo. Nella composizione della crisi da sovraindebitamento mediante accordo di ristrutturazione gli organi gestori permangono nelle loro funzioni, il cui esercizio è sottoposto ad autorizzazione del giudice delegato solo con riferimento agli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione (art. 10, comma 3.bis)⁹⁵; l'ammissione alla procedura non comporta, di per sé, l'interruzione dell'attività svolta e la proposta può prevedere la continuità dell'attività di impresa (art. 8, comma 4); la procedura risulta funzionale ad una sistemazione concordata del debito i cui unici limiti sono quelli costituiti dai pagamenti previsti dall'art. 7⁹⁶. Anche la procedura di composizione mediante accordo con i creditori è rimessa all'iniziativa del debitore, con la conseguenza che risulta garantita l'autonomia della struttura dell'ente ecclesiastico, che è altresì messo nelle condizioni – potendo giovare del regime di protezione dalla aggressione dei terzi, previsto dall'art. 10⁹⁷ - di continuare a perseguire le proprie finalità anche nella situazione di sofferenza economica⁹⁸.

In definitiva, sia la disciplina del concordato preventivo sia quella delle composizioni delle crisi da sovraindebitamento prevedono un regime normativo che supera la verifica di compatibilità richiesta dall'art. 7, comma 3, della legge n. 121 del 1985 in quanto rimettono a quest'ultimo ogni decisione in ordine ai termini e alle modalità di attivazione della procedura, con la conseguenza che le ricadute sulle finalità e la struttura

italiano, in *Riv. Dir. comm.*, 2012, I, p. 665; **F. MACARIO**, *Finalità e definizioni*, in (a cura di F. Di Marzio, F. Macario e G. Terranova) *La "nuova" composizione della crisi da sovraindebitamento*, Milano, 2013, 18; **F. DI MARZIO**, *Introduzione alle procedure concorsuali in rimedio del sovraindebitamento*, in (a cura di F. Di Marzio, F. Macario, G. Terranova) *La "nuova" composizione delle crisi da sovraindebitamento*, Milano, 2013, 9; **M. CORDOPATRI**, *Presupposti di ammissibilità*, in (a cura di F. Di Marzio, F. Macario e G. Terranova) *La "nuova" composizione della crisi da sovraindebitamento*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 22.

⁹⁴ Mi permetto di rinviare ad **A. M. LEOZAPPA**, *Il sovraindebitamento del debitor fallibile, delle società professionali e degli enti pubblici*, in corso di pubblicazione su *Giur.comm.*.

⁹⁵ In tema, cfr. **G. IVONE**, *L'ammissione alla procedura*, in (a cura di F. Di Marzio, F. Macario e G. Terranova) *La "nuova" composizione*, cit., 2013, 36.

⁹⁶ In tema, cfr. **M. CORDOPRATI**, *Presupposti*, cit, p. 24.

⁹⁷ Cfr. **G. IVONE**, *L'ammissione*, cit., p. 35.

⁹⁸ Nella procedura di liquidazione, l'art. 14.quinquies prevede che la nomina del liquidatore spetta al giudice delegato. A mio avviso, posto che la procedura ha natura volontaria è da escludere una pregiudiziale inapplicabilità della disciplina in quanto la sua esperibilità nel caso concreto viene rimessa alla valutazione dell'ente ecclesiastico.



dell'ente vengono a configurare espressione dell'esercizio dei poteri di iniziativa privata⁹⁹⁻¹⁰⁰.

5.3 - (segue): la liquidazione coatta amministrativa e il d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155, di disciplina dell'impresa sociale

Ai sensi dell'art. 2 l.f. le imprese commerciali sono soggette a liquidazione coatta amministrativa solo nel caso in cui detta procedura sia espressamente prevista dalla legge. Non si rinvennero disposizioni in tal senso nei confronti degli enti ecclesiastici e, pertanto, è da escludere che possono essere soggetti alla stessa.

Per converso, il d.lgs n. 155 del 2006 – nello stabilire che, in caso di insolvenza, l'impresa sociale sia sottoposta, in via esclusiva, a liquidazione coatta amministrativa (art. 15) – ha espressamente esonerato dalla disciplina gli enti ecclesiastici (1° comma, ultimo periodo).

Da tale esenzione, il Tribunale di Paola, nella sentenza del 3 dicembre 2009, trae argomento per sostenere che “la normativa intende, quindi, assoggettare alle regole generali della responsabilità e della fallibilità gli enti ecclesiastici-impreditori”¹⁰¹.

Detta conclusione merita di essere approfondita in ragione della sua portata sistematica.

Come si è già avuto occasione di segnalare, il Tribunale¹⁰² motiva la sua ricostruzione richiamandosi alla Relazione ministeriale allo schema di

⁹⁹ In dottrina, cfr., per tutti, **F. DI MARZIO**, *Il diritto negoziale della crisi d'impresa*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 78.

¹⁰⁰ In questo ordine di idee sarei portato a ritenere che, con riferimento al concordato preventivo e alla composizione della crisi da sovraindebitamento, possano considerarsi superate le riserve della dottrina ecclesiasticistica là dove, a proposito della tesi della applicabilità della normativa concorsuale, aveva rilevato che “essa si espone innanzitutto ad un rilievo di carattere formale, in quanto non spiega in forza di quale criterio ermeneutico sarebbe possibile prospettare la prevalenza di disposizioni di legge ordinaria, quelle disciplinanti le attività diverse (anche la legge fallimentare), su un disposizione di legge rinforzata, il cui contenuto risulta garantito a livello costituzionale rispetto alla legislazione ordinaria. In termini generali è poi la stessa *ratio* della disciplina pattizia, in cui si esprime l'autonomia costituzionalmente tutelata e la libertà di organizzazione della confessione religiosa, che tende a salvaguardare i profili soggettivi degli enti ecclesiastici rispetto alla disciplina delle loro *attività diverse*, rimessa alla competenza del legislatore unilaterale statale” (**G. DALLA TORRE**, *Lezioni*, cit., p. 234. Corsivo dell'A.).

¹⁰¹ Cfr. Trib. Paola, 3 dicembre 2009, cit., p. 980.

¹⁰² Cfr. Trib. Paola, 3 dicembre 2009, cit., p. 980.



decreto legislativo che – sub art. 6 – giustifica l’inapplicabilità della liquidazione coatta amministrativa in ragione della mancata “distinzione (se non meramente contabile) tra i beni destinati all'esercizio dell'impresa sociale e quelli dell'ente che la esercita”¹⁰³.

Entrando nel merito, il d.lgs. n. 155 del 2006 stabilisce un regime di responsabilità limitata ai beni dell'impresa (art. 6) che non trova applicazione agli enti ecclesiastici (comma 3). Detto regime opera nei confronti dei soggetti che, stando alla normativa propria dell'organizzazione, sarebbero tenuti a responsabilità solidale per i debiti dell'impresa sociale, come è nel caso delle società di persone ovvero delle associazioni non riconosciute¹⁰⁴. In altri termini, la norma opera in senso verticale - e cioè a dirsi: nei confronti di eventuali altri soggetti che la disciplina dell'ente, che esercita la impresa sociale, chiama a rispondere unitamente a quest'ultimo – e non orizzontale – ossia distinguendo il patrimonio relativo all'impresa sociale da quello, se del caso, riferibile alle altre attività svolte dall'organizzazione, come previsto, ad esempio, per i patrimoni separati della società per azioni.

Ne deriva che la considerazione della Relazione per la quale la inapplicabilità della liquidazione coatta amministrativa trova ragione nella mancata distinzione tra beni destinati alla impresa sociale e quelli dell'ente non può essere compresa facendo riferimento alla disciplina dell'impresa sociale: occorre, piuttosto, avere riguardo al regime normativo degli enti ecclesiastici¹⁰⁵. I commenti sub artt. 6 e 15 possono apprezzarsi solo assumendo che, nella valutazione del legislatore delegato, ciò che osta all'applicazione della liquidazione coatta amministrativa è lo

¹⁰³ Si veda, *supra*, nota 33.

¹⁰⁴ Cfr. **V. CALANDRA BUONAURA**, *Impresa sociale e responsabilità limitata*, in *Giur. comm.*, 2006, I, p. 850; **R. COSTI**, *L'impresa sociale: prime annotazioni esegetiche*, in *Giur. comm.*, 2006, I, p. 866.

¹⁰⁵ Lo dimostra il fatto che sempre nella Relazione, si legge che gli enti confessionali “saranno responsabili delle obbligazioni assunte anche con il patrimonio dell'ente secondo le specifiche disposizioni applicabili” (sub art. 15). A tutta evidenza, anche le (altre) organizzazioni che esercitano impresa sociale rispondono con l'intero loro patrimonio, risultando la limitazione di responsabilità disposta in favore degli altri soggetti tenuti a responsabilità solidale per i debiti dell'impresa (cfr. **D. GALLETI**, *L'impresa sociale insolvente*, in *Giur. comm.*, 2006, I, p. 878 che, valutando criticamente l'opzione legislativa di assoggettare l'impresa sociale alla liquidazione coatta amministrativa, osserva come “mancando, nella impresa sociale ‘attuata’, una responsabilità illimitata, non vi sarà spazio e motivo di applicare l'art. 147 l.f.; ed anche nei casi in cui opererà l'art. 6, 2° comma, l'utilizzo della l.c.a. impedirà comunque qualsiasi estensione della procedura principale” ai soci illimitatamente responsabili ovvero ai gestori di associazioni non riconosciute responsabili ex art. 38 c.c.).



spossestamento dell'intero patrimonio dell'ente ecclesiastico e la gestione amministrativa che la procedura comporta; con il che è da ritenersi che l'opzione legislativa postula - stante l'inapplicabilità della disciplina della liquidazione coatta amministrativa in assenza di previsione di legge - una valutazione di radicale incompatibilità con il regime normativo dell'ente ecclesiastico e del suo patrimonio¹⁰⁶.

Va, ancora, considerato che secondo la Relazione l'esonero degli enti ecclesiastici dalla disciplina della liquidazione coatta amministrativa comporta un rinvio non già alle "regole generali della responsabilità e della fallibilità" - come affermato dal Tribunale di Paola¹⁰⁷ - ma piuttosto alle "specifiche disposizioni applicabili" (sub art. 15).

Appare, allora, come la disposizione dell'art. 15, comma 1, ult. periodo - ben lungi dall'offrire sostegno alla tesi della applicabilità "in toto" della normativa concorsuale - risponda, almeno nelle intenzioni del legislatore delegato, all'esigenza che l'insolvenza sia regolata conformemente al regime normativo proprio degli enti ecclesiastici¹⁰⁸. È la prospettiva seguita nella presente indagine, che ha conclusivamente portato a ritenere che, con riferimento agli enti ecclesiastici, il fenomeno della crisi dell'impresa possa trovare regolazione secondo la disciplina del concordato preventivo nonché - ove si ritenga che la stessa trovi applicazione non solo al debitore non assoggettabile, in diritto, alle procedure concorsuali ma anche a quello a queste non soggetto in

¹⁰⁶ A tale conclusione si perviene anche tenendo conto del sistema delle fonti che qualifica gli atti di attuazione degli accordi internazionali e, segnatamente, quelli con la Santa Sede come sovraordinati rispetto alla legislazione interna della Repubblica Italiana, costituendo, come tali, un primario criterio orientativo per l'esercizio delle funzioni legislative nell'ordinamento interno dello Stato italiano (vedi, supra, nota 65). Ne deriva che il principio posto dall'art. 7, comma 3, della legge n. 121 del 1985 che impone il rispetto delle finalità e della struttura degli enti ecclesiastici può ben essere la ragione determinante, e giustificatrice, dell'opzione di esonerare gli enti ecclesiastici dal rinvio alla disciplina della liquidazione coatta amministrativa.

¹⁰⁷ Trib. Paola, 3 dicembre 2009, cit., p. 980.

¹⁰⁸ Si noti che tale conclusione trova compiuto riscontro nell'impianto normativo della impresa sociale che all'art. 1, comma 3, stabilisce espressamente che agli enti ecclesiastici "si applicano le norme di cui al presente decreto limitatamente allo svolgimento delle attività elencate all'art. 2", ossia alle attività relative ai "beni e servizi di utilità sociale". In una differente prospettiva, cfr. P. CAVANA, *Gli enti*, cit., p. 194 che nel sostenere l'incompatibilità tra procedure concorsuali e enti ecclesiastici rileva che il legislatore "nella recente disciplina dell'impresa sociale ha esplicitamente escluso gli enti ecclesiastici dall'assoggettamento alla liquidazione coatta amministrativa, prevista come regola generale in caso di insolvenza di questa nuova figura soggettiva (art. 15 d.lgs. n. 155 del 2006)".



concreto – della composizione della crisi da sovraindebitamento, dovendosi per converso escludere la soggezione al fallimento e alla amministrazione straordinaria, stante lo spopolamento del patrimonio e la interferenza delle Autorità amministrative e giudiziarie sulla gestione dell'ente, disposti dalle relative discipline normative, che non risultano compatibili con i limiti imposti dall'art. 7, comma 3, della legge n. 121 del 1985 all'applicazione della disciplina interna agli enti ecclesiastici.