



Il titolare effettivo nelle diverse forme giuridiche di gestione delle opere degli Enti Ecclesiastici

La questione del «titolare effettivo» nasce dalla coesistenza, nei rapporti intersoggettivi, di persone fisiche e di persone giuridiche, con la conseguente insorgenza della questione dell'individuazione delle persone fisiche – o della persona fisica – che esercitano il potere decisionale all'interno di un Ente.

Le persone giuridiche infatti, sebbene non esistano nella natura fisica, agiscono di fatto nel mondo giuridico attraverso organi costituiti da persone fisiche. Questi organi – il legale rappresentante, gli amministratori formali e di fatto – operano in nome e per conto delle persone giuridiche che, grazie al loro intervento, possono esistere giuridicamente, esercitare diritti e doveri, assumere obbligazioni.

La responsabilità patrimoniale

I rappresentanti legali e gli amministratori delle persone giuridiche spesso agiscono su direttive o impulsi esterni, non sempre suscitati dalla loro volontà, bensì da quella di soggetti che detengono il potere decisionale reale e che, «nascosti» all'ombra della persona giuridica, possono riuscire a sottrarsi all'applicazione del principio di universalità della responsabilità patrimoniale sancito dall'art. 2740 cod. civ. («il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri»).

Le limitazioni della responsabilità patrimoniale, costitutive della natura degli Enti, offrono la possibilità alle persone fisiche di limitare la responsabilità personale, agendo senza rispondere delle loro azioni con l'intero proprio patrimonio, ma soltanto con la parte di esso con cui concorrono alla formazione del patrimonio dell'Ente: l'individuazione di chi detiene il potere decisionale nell'Ente è perciò la questione

centrale della trasparenza finanziaria e, quindi, della lotta contro i reati in genere e contro i reati d'impresa in particolare, soprattutto in un contesto di globalizzazione che facilita la circolazione anonima dei capitali.

L'affievolimento delle barriere alla circolazione dei capitali ha incrementato la possibilità di alterare la libera concorrenza nella produzione di beni e di servizi. Una certa opacità proprietaria, connaturata al processo di entificazione, può essere utilizzata a fini illeciti, compresi il riciclaggio di denaro frutto di reati o l'evasione fiscale.

L'amministrazione di fatto

La giurisprudenza italiana ha sempre distinto tra amministratori formali e amministratori di fatto, soprattutto in tema di reati societari: l'amministratore di fatto, colui che effettivamente gestisce l'Ente, è il soggetto attivo del reato e viene sanzionato penalmente per le azioni illegali commesse in nome e per conto dell'Ente.

La giurisprudenza di legittimità ha sussunto nel nostro diritto l'endiadi «titolare effettivo» argomentando che «in tema di reati societari il soggetto qualificato è colui il quale effettivamente gestisce l'ente perché solo lui è in condizione di compiere l'azione illegale; pertanto, per i reati commessi in nome e per conto dell'Ente, è l'amministratore di fatto il soggetto attivo del reato in quanto *titolare effettivo* della gestione sociale» (tra le tante: Cassazione, Terza Sezione Penale, 9 giugno 2023, n. 40940).

Il «titolare effettivo» è una figura giuridica rilevante nella legislazione antiriciclaggio dell'Unione Europea, che ha emanato diverse direttive in merito. La quarta direttiva antiriciclaggio (20 maggio 2015, n. 2015/849) definisce il titolare effettivo «la persona o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano l'entità e/o le persone fisiche per conto delle quali è realizzata un'operazione o un'attività». Questa direttiva, insieme alla quinta, sono state recepite in Italia con il D.Lgs. n. 125/2019 che, modificando il D.Lgs. n. 231/2007, impone l'obbligo di identificare e comunicare l'identità del titolare effettivo.

La natura giuridica degli Enti Ecclesiastici civilmente riconosciuti

Gli Enti Ecclesiastici civilmente riconosciuti dallo Stato italiano sono persone giuridiche private.

Hanno degli organi, hanno rappresentanti legali. Ma se dovessimo identificare, come richiede la normativa dell'Unione, qual è la persona che in ultima istanza controlla l'Ente Ecclesiastico? Non vi è alcun dubbio: per il diritto canonico – e, quindi, per il diritto italiano – è il Papa.

Se si deve porre in essere un atto di straordinaria amministrazione, come ad esempio la vendita di un immobile di un certo prezzo o l'accettazione di una donazione di non modico valore, l'Ente Ecclesiastico civilmente riconosciuto – per disposizione del diritto canonico sussunta, in forza della normativa concordataria, nell'ordinamento italiano – deve ottenere l'autorizzazione della Santa Sede. La direttiva europea che definisce il titolare effettivo stabilisce misure antiriciclaggio che comprendono l'obbligatorietà dell'identificazione del titolare effettivo e l'adozione di misure ragionevoli per verificarne l'identità, in modo che sia certo chi sia costui. Ciò implica l'adozione di misure ragionevoli per comprendere l'assetto proprietario e di controllo dell'Ente. Per la realizzazione di questa normativa è stato istituito in Italia il «Registro dei titolari effettivi» presso ogni Camera di commercio ed è disposto un adempimento, il cui termine è scaduto l'11 aprile scorso, di iscrivervi tutti i titolari effettivi di ciascun Ente.

La decretazione delegata (nella specie: D.M. Mef 11 marzo 2022, n. 55, e D.M. Mimi 28 settembre 2023) ha stabilito che, oltre alle imprese dotate di personalità giuridica (le società a responsabilità limitata, le società per azioni, le società in accomandita per azioni e le società cooperative), soggiacciono all'obbligo



di iscrizione le persone giuridiche private (le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato «che acquistano la personalità giuridica con l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche ai sensi del D.P.R. n. 361/2000»). Il D.P.R. n. 361 stabilisce che «le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento determinato dall'iscrizione nel Registro delle persone giuridiche istituito presso le Prefetture»

(art. 1, comma 1), ma aggiunge che «nulla è innovato nella disciplina degli Enti Ecclesiastici civilmente riconosciuti, in base alla L. n. 222/1985 [...]». Nei confronti di tali Enti trovano applicazione le disposizioni contenute negli artt. 3 e 4» (le quali si limitano a disporre che il Registro consta di due parti e a prevedere quali sono le indicazioni che vi debbono risultare).

Quando le opere apostoliche sono gestite da società di capitali o da società di cooperative promosse, istituite o partecipate da Enti Ecclesiastici, non è in dubbio che sussiste l'obbligo di individuare chi sono i titolari effettivi di queste imprese dotate di personalità giuridica. Ma quando, com'è il più delle volte, le opere sono gestite direttamente dall'Ente Ecclesiastico?

Gli Enti Ecclesiastici civilmente riconosciuti sono, sì, persone giuridiche private.

Gli Enti Ecclesiastici civilmente riconosciuti sono, sì, iscritti nel Registro delle persone giuridiche.

Ma gli Enti Ecclesiastici civilmente riconosciuti non acquisiscono personalità giuridica mediante l'iscrizione nel Registro delle persone giuridiche, bensì mediante l'adozione dell'apposito decreto ministeriale di riconoscimento.

Nella terminologia civilistica questa realtà si riduce all'affermazione che per gli Enti Ecclesiastici civilmente riconosciuti l'iscrizione nel Registro delle persone giuridiche è una forma di pubblicità dichiarativa mentre per le altre persone giuridiche private è una forma di pubblicità costitutiva.

Il confronto tra la Conferenza Episcopale e le «competenti autorità civili»

La Conferenza Episcopale Italiana, con una Nota del 10 ottobre 2023, sulla scorta delle suesposte considerazioni, ha chiarito che gli Enti Ecclesiastici civilmente riconosciuti:

- sono Enti riconosciuti nell'ordinamento italiano ai sensi della normativa concordataria;
- secondo tale disciplina, acquisiscono la personalità giuridica civile mediante decreto del Ministro dell'Interno;
- sono tenuti ad iscriversi nel Registro delle persone giuridiche;
- sono sottratti all'applicazione della disciplina relativa alle persone giuridiche private (cfr. Scambio di Note tra il Governo della Repubblica italiana e la Santa Sede su taluni aspetti attinenti al riconoscimento degli Enti Ecclesiastici, 11 luglio-27 ottobre 1998 e 10-30 aprile 1997 sul carattere di specialità degli Enti Ecclesiastici rispetto alle persone giuridiche private);
- sono sottratti all'applicazione del D.P.R. n. 361/2000, se non per quanto attiene alle modalità di formazione e tenuta del Registro.

Sennonché nelle FAQ congiuntamente redatte dal Ministero dell'Economia e dalla Banca d'Italia il 20 novembre 2023, quasi in risposta alla Nota della C.E.I. del mese precedente, si esprimeva un'interpretazione opposta, affermando che:

- gli Enti Ecclesiastici civilmente riconosciuti, in quanto Enti tenuti all'iscrizione nel Registro

delle persone giuridiche private, soggiacciono all'obbligo di comunicazione al Registro delle imprese dei dati e delle informazioni relative alla titolarità effettiva;

- il criterio da applicare per l'individuazione del titolare effettivo degli Enti ecclesiastici civilmente riconosciuti è quello previsto per le persone giuridiche private; devono pertanto ritenersi titolari effettivi cumulativamente: a) i fondatori, ove in vita; b) i beneficiari, quando individuati o facilmente individuabili; c) i titolari di poteri di rappresentanza legale, direzione e amministrazione.
- per gli Enti Ecclesiastici non civilmente riconosciuti [si pensi ad una casa religiosa canonicamente eretta ma che, come tante, non abbia chiesto il riconoscimento agli effetti civili] l'obbligo di comunicazione del titolare effettivo non trova applicazione.



L'11 dicembre 2023 scadeva il termine iniziale di adempimento dell'obbligo di iscrizione del titolare effettivo. La C.E.I. diffondeva il 6 dicembre una nuova Nota, nella quale affermava:

- che nei colloqui informali con le competenti autorità civili sono stati apprezzati i rilievi della C.E.I. ma che non si sarebbe riusciti a definire formalmente la questione entro l'11 dicembre;
- in siffatto contesto, accedere all'interpretazione statale rappresenterebbe un vulnus alla normativa concordataria;
- se poi venisse riconosciuto che non vi è alcun obbligo di comunicazione, la procedura di cancellazione dal Registro appare a dir poco complessa.;
- la sanzione amministrativa prevista in caso di inadempimento è, comunque, soltanto pecuniaria da 103 euro a 1.032 euro (art. 2630 cod. civ.).

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, avanti al quale altri soggetti e per tutt'altre ragioni avevano impugnato i decreti ministeriali, accoglieva in via cautelare l'istanza per la sospensione dell'efficacia del D.M. Mimi del 29 settembre 2023 fino alla definizione del giudizio nel merito (Tar Lazio, Quarta Sezione, 8 dicembre 2023, n. 8083, ord.). Lo stesso Tribunale, con sentenze del successivo 9 aprile (nn. 6837, 6839, 6840, 6841, 6844, 6845), rigettava i ricorsi e dichiarava cessati gli

effetti della sospensiva. Sicché il (nuovo) termine scadeva l'11 aprile 2023.

La C.E.I. interveniva allora con una terza Nota il 12 aprile 2024, confermando la propria Nota del precedente 6 dicembre «in attesa dell'esito delle valutazioni delle competenti istituzioni».

Titolare effettivo e libertà religiosa

La questione del titolare effettivo non è poi, di per sé, così significativa: tutti i notai italiani conoscono perfettamente la normativa in materia e sanno chi sono i titolari effettivi degli Enti Ecclesiastici civilmente riconosciuti, perché essi sono chiaramente individuati dal diritto canonico. Tanto che, quando sono chiamati a rogare un atto di straordinaria amministrazione, non si accontentano di certo della firma del legale rappresentante, ben conoscendo, al pari di qualsiasi informato operatore del diritto, il primo comma dell'art. 18 L. n. 222/198, secondo cui «ai fini dell'invalidità o inefficacia di negozi giuridici posti in essere da Enti Ecclesiastici non possono essere opposte a terzi, che non ne fossero a conoscenza, le limitazioni dei poteri di rappresentanza o l'omissione di controlli canonici che non risultino dal codice di diritto canonico o dal Registro delle persone giuridiche». I notai pretendono il verbale del Consiglio Generale che autorizza il legale rappresentante ad intervenire all'atto e gli attribuisce i poteri nonché la licenza della Santa Sede. Nessuna segretezza – e, dunque, nessuna opacità o scarsa trasparenza – può esservi sull'identità dei titolari effettivi degli Enti Ecclesiastici civilmente riconosciuti, dal momento che chi essi sono sta scritto nel diritto canonico, cui rinvia la legge italiana. E allora perché questo confronto tra i Vescovi italiani e le «competenti autorità civili»? Perché tanta attenzione da parte della C.E.I. ad un aspetto tutto sommato secondario dell'agire degli Enti Ecclesiastici civilmente riconosciuti nella società.

Prendo il rischio di esporre una mia interpretazione, muovendo da una decisione della Corte Suprema italiana (Cassazione, Seconda Sezione Civile, 17 ottobre 2013, n. 23593) incentrata proprio su quel primo comma dell'art. 18. Secondo la Corte l'art. 18 tutela l'affidamento dei terzi «ma non attribuisce loro un potere di ingerenza sulle relazioni inter organiche dell'ordinamento canonico»: i terzi non possono profittare della tutela che viene loro riconosciuta dalla legge italiana per ingerirsi nelle relazioni inter organiche disciplinate dalla legge della Chiesa.

Perché questo limite? Qual è il bene tutelato dalle norme concordatarie di rilevanza costituzionale? È la libertà religiosa. Che non è un bene della Chiesa ma un bene dello Stato, com'è posto in luce da due lapidari articoli della nostra Costituzione: l'art. 19, che proclama il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa, in qualsiasi forma; l'art. 20, secondo cui «il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione o istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività».

Si chiarisce così cosa deve intendersi per libertà religiosa costituzionalmente garantita: non la semplice libertà di ognuno di professare individualmente una fede religiosa, bensì la libertà di vivere, anche in forma associata, nella società laica civile secondo i principi etici conseguenti alla professione religiosa. Per questo lo Stato riconosce una sua certa estraneità agli Enti Ecclesiastici; anche a quelli civilmente riconosciuti. Si pensi, ad esempio, a cosa accadrebbe se lo Stato, non riconoscendo questa estraneità, pretendesse di applicare agli istituti di vita consacrata, oltre al diritto societario di cui stiamo trattando, il diritto del lavoro: finirebbe la libertà per i religiosi di attuare la propria vocazione spendendosi gratuitamente nelle opere apostoliche.

Ecco allora – almeno così io la vedo – che il tema del «titolare effettivo» ripropone quello, ben più generale, della libertà religiosa. E la libertà religiosa non è un'astrazione ma è un diritto fondamentale dell'uomo. È un aspetto insopprimibile della libertà senza aggettivi.