

EMILIANO NICOLINI

*Il riconoscimento degli enti ecclesiastici cattolici
nella recente giurisprudenza del Consiglio di
Stato*

ABSTRACT

La prassi del primo decennio di applicazione degli Accordi di Villa Madama ha ricondotto la disciplina degli enti ecclesiastici nell'area del diritto comune. È stato così messo in discussione quel principio di specialità che trova riscontro in tutte le principali trattazioni scientifiche successive al Concordato del '29 e del '84; infatti, in più occasioni, il Consiglio di Stato ha finito col trattare gli enti ecclesiastici alla stregua delle persone giuridiche private a tutto sfavore del carattere di specialità degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti. A conferma di tale attrazione nell'ambito del diritto comune, l'articolo mette in evidenza come alcuni dei recenti interventi unilaterali del legislatore statale, in materia di riconoscimento delle persone giuridiche, siano stati ben accetti anche da parte dell'autorità ecclesiastica: si pensi ad esempio all'art. 17 legge n.127/97, il quale, mentre ha conservato il parere obbligatorio del Consiglio di Stato in pochi casi, ha abrogato tutte le altre disposizioni che lo prevedessero, fra cui quelle riguardanti le vicende degli enti in oggetto. Gli stessi progetti governativi, miranti alla semplificazione dei procedimenti di riconoscimento della personalità giuridica, potrebbero applicarsi agli enti cattolici.

Si sottopone poi al lettore la questione attinente all'emersione giurisprudenziale di un diritto al riconoscimento, non più subordinato ad un atto amministrativo discrezionale e non dovuto.

EMILIANO NICOLINI

*IL RICONOSCIMENTO DEGLI ENTI ECCLESIASTICI CATTOLICI
NELLA RECENTE GIURISPRUDENZA
DEL CONSIGLIO DI STATO*

SOMMARIO

- 1. Innovazioni in materia di riconoscimento.*
- 2. La giurisprudenza del Consiglio di Stato.*
- 3. Limiti della discrezionalità; verso un diritto al riconoscimento?*

1. Innovazioni in materia di riconoscimento

Per quanto concerne il procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica dell'ente ecclesiastico, si deve segnalare come recente novità normativa la legge del 15 maggio 1997 n. 127, la quale ha riformato la disciplina dei pareri resi dagli organi consultivi delle pubbliche amministrazioni, e ha dettato specifiche regole in ordine all'attività consultiva del Consiglio di Stato.

Prima di tale legge, era previsto dagli articoli 1 e 19 della legge n. 222/85, il parere obbligatorio del Consiglio di Stato sia per il riconoscimento che per la revoca della personalità giuridica civile e per le modificazioni cui gli enti cattolici fossero andati incontro. Ad esempio, in merito al loro riconoscimento, il Ministero dell'Interno una volta ricevuti gli atti da parte del prefetto competente, era obbligato a richiedere il parere succitato, tra l'altro non vincolante.

Su tale procedimento si è inserito l'articolo 17, 25° e 26° comma, della legge n. 127, il quale, mentre ha conservato il parere obbligatorio del Consiglio di Stato in pochi casi, ha abrogato tutte le altre disposizioni che lo prevedessero, fra cui quelle riguardanti le vicende degli enti ecclesiastici. In relazione a tale riforma, il Consiglio¹, pur riconoscendo che l'ordinamento si era adeguato alle nuove norme, ha

¹ Consiglio di Stato, 30 settembre 1997, n. 1401; in seguito a tale parere, il Ministero dell'Interno con nota n. 78/1-721/U.S. del 12 marzo 1998 (allegato 1), risulta dell'avviso che "non è indispensabile promuovere la costituzione di una commissione paritetica, qualora constati che da parte della Santa Sede si concorda sulla possibilità di interpretare la legge n. 222/85 come non preclusiva della soppressione unilaterale della obbligatorietà del parere".

suggerito al governo di verificare se fosse della stessa opinione l'autorità ecclesiastica: tale suggerimento si spiega tenendo presente che, a differenza dell'abolizione dell'autorizzazione agli acquisti per i beni immobili², questa ulteriore innovazione normativa non sembra in grado di modificare le disposizioni pattizie (concordatarie) che prevedono appunto il previo parere del Consiglio di Stato ai fini del riconoscimento degli enti e per altri provvedimenti che li riguardano³. Tra l'altro le stesse disposizioni non operano in questi casi dei rinvii all'ordinamento civile, ma prevedono autonomamente che l'amministrazione debba munirsi del citato parere. Ne deriva che l'articolo 17 della legge n. 127/97, non è idoneo a modificare le norme confessionali che resistono nel rapporto con la legislazione ordinaria in virtù della loro collocazione nel sistema gerarchico delle fonti.

Alla luce di queste considerazioni è seguito uno scambio di note⁴ tra l'Italia e la Santa Sede, in base al quale quest'ultima ritiene che "la legge n. 127, in quanto disposizione unilaterale, non ha forza di modificare la vigente disciplina di natura pattizia". Nonostante ciò, si può osservare come l'autorità ecclesiastica apprezzi sia il fatto che il Ministero dell'Interno abbia voluto interpellare il Consiglio di Stato prima di dar luogo a prassi innovative, che il parere n. 1401/97, ossia quello di risolvere la questione attraverso una consultazione bilaterale; in tal senso, nella propria *Nota verbale*, la Segreteria di Stato vaticana

² Tale autorizzazione governativa è stata abolita dalla legge del 15 maggio 1997, n. 127, che all'articolo 13 stabilisce: "l'articolo 17 del codice civile e la legge del 1896 n. 218 sono abrogati; sono altresì abrogate le altre disposizioni che prescrivono l'autorizzazione per l'acquisto di immobili o per accettazioni di eredità, donazioni e legati da parte di persone giuridiche, associazioni e fondazioni. Le disposizioni di cui al primo comma si applicano anche alle acquisizioni deliberate prima dell'entrata in vigore della legge". Circa le conseguenze dell'art. 13, legge n. 127/97, v. V. PARLATO, *Temi di diritto ecclesiastico*, Urbino, 1998, p. 57, ove si afferma che "il venir meno dell'istituto autorizzatorio si estende automaticamente anche alla Chiesa cattolica, in virtù dell'art. 17 legge n. 222/85, il quale rimanda per gli acquisti degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti alle disposizioni del codice civile relative alle persone giuridiche".

³ In questo senso P. FLORIS, *Un mini-accordo sugli enti ecclesiastici*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1997, I, p. 943-944; infatti per l'A. "se tale innovazione non comporta la caducazione delle disposizioni pattizie, tuttavia può condizionarne il loro sviluppo futuro".

⁴ *Nota verbale* 11 luglio 1998 della Segreteria di Stato vaticana; *Nota verbale* 27 ottobre dell'Ambasciata d'Italia presso la Santa Sede, citate in *Il diritto ecclesiastico*, 1999, IV, p. 1143-1145.

(rappresentante la Santa Sede) aggiunge, dopo aver preso atto del generale disegno di semplificazione in corso nell'ordinamento amministrativo della Repubblica Italiana, che "la richiesta del previo parere del Consiglio di Stato, nei casi di cui agli articoli 1 e 19 della legge n. 222/85, occorra soltanto quando l'amministrazione procedente lo ritenga necessario per l'obbiettiva complessità o delicatezza della pratica istruttoria".

Inoltre, con lo scambio di note succitate, la Segreteria di Stato vaticana ha affrontato la questione sollevata con la legge n. 13/1991, che ha sottratto alla competenza del Presidente della Repubblica e affidato a quella del Ministero competente per materia l'emanazione del decreto di riconoscimento delle persone giuridiche: in effetti già nel '91 il Ministero dell'Interno aveva cominciato a firmare i decreti di riconoscimento dei nuovi enti ecclesiastici, mentre l'articolo 1 delle Norme approvate con il *Protocollo* del 15 novembre '84 ne attribuiva la competenza al Capo dello Stato. L'autorità ecclesiastica sostiene al riguardo che di per sé, la legge n. 13/91, non ha forza per prevalere sulle Norme approvate con il *Protocollo*, ma anche in questo caso, come a proposito del parere obbligatorio del Consiglio di Stato, considerata la natura essenzialmente procedurale della disposizione concernente la forma dell'atto amministrativo di attribuzione della personalità giuridica, si conviene di adeguarsi alla prassi introdotta che prevede il decreto del Ministero dell'Interno⁵. Per di più lo spostamento di competenza, circa l'imputazione formale della decisione, aumenta l'aspetto di omogeneità in ordine al riconoscimento degli enti e comunque non sembra avere ulteriori conseguenze su di esso⁶. Tuttavia, il decreto del Capo dello Stato per il riconoscimento dell'ente ecclesiastico, può essere ancora necessario in un caso eccezionale: più precisamente quan-

⁵ Ha invece espresso riserve sul punto C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, 1996, p. 342, secondo il quale "per quanto la modifica non risulti nella sostanza rilevantissima, appare comunque formalmente censurabile, che una disposizione unilaterale modifichi, senza previo accordo, disposizioni di derivazione pattizia formulate d'intesa con la Chiesa cattolica e con altre confessioni".

⁶ P. PICOZZA, *L'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto*, Milano, 1992, p. 92. L'A. aggiunge, a giustificazione della maggiore omogeneità nel procedimento risultante dalla legge in esame, che "il riconoscimento con decreto del Ministero dell'Interno anziché con decreto presidenziale, era già previsto anteriormente alla legge n. 13/91, per gli istituti diocesani per il sostentamento del clero in base all'art. 22, legge n. 222/85".

do il Consiglio di Stato, facoltativamente interpellato, dia parere contrario al riconoscimento stesso, che, invece il Ministro intende concedere, lo stesso chiede che sulla questione deliberi il Consiglio dei Ministri; nel caso poi che la deliberazione fosse favorevole, il riconoscimento dovrebbe essere attribuito con decreto del Presidente della Repubblica⁷.

Per quanto riguarda la fase istruttoria la domanda di riconoscimento, così stabiliscono le disposizioni pattizie, deve essere indirizzata al Ministero dell'Interno e presentata alla prefettura del luogo in cui ha sede l'ente, alla quale spetta istruire la domanda. Assume invece una posizione contraria la circolare ministeriale n. 71/89 (Ministero dell'Interno-Direzione Generale Affari dei Culti), avendo riservato interamente al Ministero dell'Interno l'istruttoria degli atti relativi al riconoscimento di alcuni enti facenti parte della costituzione gerarchica della Chiesa, ed in particolare di "regioni e province ecclesiastiche, di diocesi, di istituti diocesani per il sostentamento del clero e di capitoli cattedrali".

Non si può neppure escludere il concorso di più organi statali nella procedura di riconoscimento, tant'è che in relazione all'eventualità di enti cattolici che intendano svolgere anche attività diverse da quelle di religione e di culto, la circolare appena citata stabilisce che devono essere interpellati i competenti organi statali quando l'ente svolga attività riguardanti l'istruzione, l'assistenza sanitaria o altre attività sociali; più in particolare "potrà essere interpellato il Provveditorato agli Studi, l'Ispettorato Regionale del Lavoro, o in generale l'organo che esercita la vigilanza sulle attività sociali svolte"⁸. Tutto ciò ovviamente è richiesto per verificare se l'ente abbia osservato ed osservi le leggi civili operanti in materia.

In conclusione è possibile affermare che, di fronte a tutte quelle recenti modifiche apportate dall'autorità statale per la semplificazione

⁷ Così prevede in linea generale, l'articolo 4, 2° comma, della legge n. 13/91, in tutte le ipotesi in cui, non volendosi l'amministrazione conformare al parere del Consiglio di Stato, il provvedimento sia deliberato dal Consiglio dei Ministri.

⁸ Sul punto v. P. FLORIS, *L'ecclesiasticità degli enti. Standards normativi e modelli giurisprudenziali*, Torino, 1997, p. 146: per l'A. questa disposizione amministrativa risulta raccordabile con quanto stabilito in sede statale per la regolamentazione delle attività delle P.A. e, più in particolare, con l'art. 15 legge n. 241/90. Infatti secondo tale articolo "le pubbliche amministrazioni possono concludere tra loro accordi per lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune".

amministrativa del procedimento di riconoscimento, lo strumento dello scambio di note si rivela come quello più opportuno per raggiungere un accordo con l'autorità ecclesiastica⁹. Si possono considerare in tal senso tutte quelle leggi che oramai da un decennio mirano a semplificare la disciplina normativa sui procedimenti, come ad esempio la legge n. 537/93 che all'art. 2 ha autorizzato la delegificazione di circa 140 procedimenti, oppure la più recente legge n. 50/99 su "Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi": esse comportano delle interferenze con materie già disciplinate in sede pattizia, ed è chiaro che solo potenziando i canali di coordinamento tra le due autorità si potrà operare una vera transizione dell'azione semplificativa anche negli schemi sanzionati dall'Accordo del '84 e dalle successive norme di attuazione.

Sarà dunque preferibile la strada diplomatica attraverso lo scambio di note, anziché quella delle "mini-intese" previste dagli Accordi di Villa Madama, che necessitano tra l'altro della istituzione di commissioni paritetiche¹⁰. Queste ultime, infatti, riaprono il dibattito in merito alla pretesa delegificazione che, secondo alcuni¹¹, si verificherebbe nelle materie oggetto delle stesse: invero, in base all'opinione prevalente, nei casi anzidetti (ex art. 13.2 legge n. 121/85) in cui siano previsti accordi fra le autorità italiane e la Santa Sede, non vi è una delegificazione, poiché nessuna delle disposizioni in questione esprime una norma che escluda la necessità di una legge per disciplinare le materie da esse considerate come oggetti possibili di un accordo¹².

⁹ L. GRAZIANO, *Nuova disciplina del procedimento di riconoscimento degli enti ecclesiastici: problemi e prospettive*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2000, I, p. 230: l'A. aggiunge, a sostegno dello "scambio di note", che "all'evidente illegittimità formale operata dalla modifica unilaterale dell'abolizione del parere obbligatorio del Consiglio di Stato, si è preferito dare una soluzione conciliatoria, invece che procedere alla istituzione di una commissione paritetica su di una questione che, in termini più o meno simili, si sarebbe riproposta".

¹⁰ Ad esempio *l'Intesa Italia-Santa Sede per il riconoscimento di titoli accademici pontifici*, approvata con il D.P.R. del 2.2.94; ancora *l'Intesa fra il Ministro per i beni culturali e il Presidente della C.E.I. per la tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti alle istituzioni ecclesiastiche*, approvata con D.P.R. del 26.8.96.

¹¹ N. COLAIANNI, *Delegificazione concordataria e sistema delle fonti*, in *Atti del Convegno nazionale di studi su il nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede*, a cura di R. COPPOLA, Milano, 1987, p. 666 ss.

¹² L. SPINELLI, *Diritto ecclesiastico*, Torino, 1987, p. 190; v. anche F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, 1999, p. 9-10: per l'A. "le mini-intese previste dall'Ac-

2. La giurisprudenza del Consiglio di Stato

L'attenzione prestata dal Consiglio di Stato per la disciplina degli enti ecclesiastici è da considerarsi notevole, e per alcuni aspetti, molto interessante. Innanzitutto bisogna rilevare come la prassi amministrativa nel decennio successivo agli Accordi di Villa Madama, non abbia rispettato i principi concordatari, finendo spesso per ricondurre la disciplina degli enti ecclesiastici a quella delle persone giuridiche comuni¹³.

Tra i vari aspetti trattati dalla giurisprudenza amministrativa, particolare rilievo assume il fine di religione o di culto. A proposito di quest'ultimo, sulla base della nuova normativa, esso risulta essere un requisito necessario per il riconoscimento di qualunque ente ecclesiastico. Per di più tale fine, che deve essere costitutivo ed essenziale, viene accertato dalla pubblica amministrazione e al riguardo oggi la dottrina è divisa tra quanti ritengono confermata la tesi della prevalenza del fine religioso rispetto ad altre finalità concorrenti¹⁴, e chi, vede nella nuova disciplina, l'affermarsi della tesi dell'esclusività del fine¹⁵.

Il Consiglio di Stato è intervenuto più volte sulla questione ed è significativo il parere in cui si trattava della richiesta di modifica dello statuto da parte di un ente (una casa religiosa) già riconosciuto nel '65, il quale voleva aggiungere alla finalità religiosa originaria uno scopo di carattere assistenziale, prestando assistenza nella forma più ampia (vitto, scuola ecc.) a minori di famiglie disagiate, o persone emarginate in difficoltà economica¹⁶. La pronuncia in esame ha confermato la tesi dell'esclusività del fine, ammettendo come unica eccezione la possibilità che possa essere connesso a finalità caritative¹⁷. Al contra-

cordo del '84, dovranno essere eseguite nell'ordinamento dello Stato da una fonte idonea a modificare le norme sulle quali incidono gli accordi, ossia una legge ordinaria se si tratta di materie disciplinate dallo stesso tipo di leggi, da un decreto del Presidente della Repubblica se le materie sono regolate da regolamenti".

¹³ Così R. BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Torino, 1994, p. 335.

¹⁴ P. PICOZZA, *L'ente ecclesiastico* cit., p. 74.

¹⁵ C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, Bologna, 1996, p. 224.

¹⁶ Consiglio di Stato, 13 febbraio 1987, n. 133.

¹⁷ Dunque tale orientamento conferma il 3° comma, art. 2, legge n. 222/85, il quale dispone, in riferimento agli enti non appartenenti alla costituzione gerarchica della Chiesa, che l'accertamento del fine di religione o di culto è diretto verificare la sua costitutività ed essenzialità, anche se connesso a finalità di carattere caritativo previste dal diritto canonico.

rio, in dottrina, vi è chi sostiene una posizione più cauta, in base alla quale il fine religioso non deve essere esclusivo, ma deve mantenere però rilievo centrale e preminente tra le varie finalità¹⁸.

Un altro parere emblematico in merito al fine è quello pronunciato in occasione del riconoscimento di una casa religiosa, *l'Istituto San Francesco d'Assisi dei Frati Minori di Velletri*, che aveva in gestione una scuola aperta al pubblico e legalmente riconosciuta di una certa entità (risultava frequentata da circa 200 allievi)¹⁹. In questo caso, pur dando per acquisito che per le case religiose si debba presumere l'esistenza del fine di religione o di culto, risulta chiaramente che la gestione di un istituto di istruzione è la vera causa per cui si chiede il conferimento della personalità giuridica, ossia un'attività profana²⁰. L'organo consultivo non ha risposto in maniera specifica al problema del riconoscimento, ma ha osservato che la presunzione di cui all'articolo 2, 1° comma²¹ legge n. 222/85, non è assoluta, in quanto l'autorità civile deve condurre l'accertamento in base all'esame dello statuto e dell'attività concretamente esercitata e se da ciò risulterà che il fine di culto è assente, l'ente in questione non apparterrà alla figura tipica richiamata dalla denominazione, ma ad un'altra (ad esempio una associazione o fondazione). La richiesta dell'*Istituto di Velletri* ha dunque

¹⁸ S. BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi in Italia*, Bologna, 1992, p. 75.

¹⁹ Consiglio di Stato, 12 maggio 1993, n. 462: in particolare con tale parere, il Consiglio distingue due categorie di enti ecclesiastici a seconda del tipo di discrezionalità concessa, assai ridotta per gli enti appartenenti alla costituzione gerarchica della Chiesa e maggiore per gli altri.

²⁰ In un altro caso (Consiglio di Stato, 18 aprile 1991, n. 828), l'apparenza delle finalità religiose è ancora più evidente; infatti esaminando la richiesta di riconoscimento della "Fondazione Istitutiva culturale di Urbania", il Consiglio ha rilevato che "seppure lo statuto accenni alla finalità di formazione del clero e dei religiosi, lo stesso indica gli obiettivi operativi dell'ente in materie del tutto diverse da quelle religiose (istruzione, educazione, cultura ecc.) come ad esempio erigere un museo storico, fondare una biblioteca, assistere moralmente e culturalmente i giovani". Dunque per il Consiglio "il fine di religione non è da considerarsi costitutivo ed essenziale dell'ente".

²¹ Tale articolo stabilisce al primo comma: "sono considerati aventi fine di religione o di culto gli enti che fanno parte della costituzione gerarchica della Chiesa, gli istituti religiosi e i seminari". Il secondo comma enuncia invece che "per le altre persone giuridiche canoniche, per le fondazioni e in generale per gli enti ecclesiastici che non abbiano personalità giuridica nell'ordinamento della Chiesa, il fine di religione o di culto è accertato di volta in volta, in conformità alle disposizioni dell'art. 16".

allertato il Consiglio il quale “si è trovato di fronte ad un ente con una forma tipica ma con una sostanza del tutto atipica”²².

Qualche volta le pronunce si prestano ad obiezioni, come in occasione dell'attribuzione della personalità giuridica ad un'associazione di diritto pontificio, ove si afferma che è scontata l'esistenza del fine religioso o di culto che ne caratterizza l'attività²³. In tal caso, per l'organo consultivo, lo svolgimento di attività diverse dal fine religioso non tocca la natura ecclesiastica dell'ente; dunque l'esistenza dello stesso fine si dedurrebbe dal tipo di ente ecclesiastico, che nella fattispecie è un istituto religioso.

In un altro parere viene esaminato il riconoscimento di una fondazione, che si propone principalmente di soccorrere e assistere le persone più deboli, di promuovere l'apostolato dei religiosi e laici attraverso l'istituzione di scuole, nonché di assumere la conduzione dell'ospedale²⁴. Si legge in esso che “risulta legittimo il riconoscimento della fondazione come ente avente finalità costitutive ed essenziali di religione, in quanto promanazione della *Congregazione Istituto Internazionale delle suore di Santa Marcellina*, con sede a Milano”; tuttavia, possono essere avanzati dei seri dubbi riguardo tale pronuncia, per il fatto che la fondazione in sé considerata persegue finalità soprattutto assistenziali, e non sembra sufficiente il collegamento (genetico e non funzionale) della fondazione con la *Congregazione* per modificarne la natura riguardo al fine²⁵.

In vari casi è riscontrabile la difficoltà nell'accertare l'essenzialità e costitutività del fine religioso, ad esempio in occasione della riconoscibilità di un'associazione pubblica di fedeli²⁶: questo parere mette in evidenza che “sussiste il requisito del fine di religione o di culto, costitutivo ed essenziale, in quanto il servizio ai poveri e agli emarginati, che in concreto viene prestato, è configurato dallo statuto non come mera risposta ai bisogni materiali, ed in senso lato morali dei poveri, ma piuttosto come annuncio del Vangelo, anche se connesso all'assi-

²² C. CARDIA, *Riconoscimento degli enti ecclesiastici e Consiglio di stato*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1995, I, p. 639.

²³ Consiglio di Stato, 30 maggio 1990, n. 767.

²⁴ Consiglio di Stato, 6 giugno 1990, n. 758.

²⁵ L. LACROCE, *Riconoscimento degli enti ecclesiastici nella giurisprudenza del Consiglio di Stato e nuova intesa tecnica interpretativa degli Accordi del '84*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1998, I, p. 45.

²⁶ Consiglio di Stato, 12 settembre 1990, n. 1203.

stenza propriamente detta; pertanto si rientra nel caso dell'attività "missionaria" prevista dall'art. 16, lett. *a*, legge n. 222/85, il quale indica le attività che devono considerarsi, agli effetti civili, di religione o di culto²⁷.

Altrettanto difficile risulta cogliere l'essenzialità o costitutività del fine in una fondazione di religione, per l'assistenza di sacerdoti anziani o inabili anche con iniziative di carattere culturale²⁸: qui il fine religioso resta davvero nascosto dietro una chiara finalità di assistenza a favore del personale ecclesiastico. Tra l'altro con lo stesso parere si introduce un ente non nominato, quale la "fondazione di religione", che non risulta immediatamente inquadrabile tra le fondazioni di culto, di cui all'art. 12 della legge n. 222²⁹.

Da questo esame delle pronunce, limitatamente al fine di religione o di culto, emerge una enorme incertezza e confusione in quanto si verificano diversi mutamenti giurisprudenziali in una materia che esige invece certezza per i numerosi riflessi con la libertà religiosa³⁰. Su tale questione è intervenuta l'Intesa tecnico-interpretativa³¹ del 30 aprile 1997, per chiarire che, per gli enti di cui al 1° comma art. 2, legge n. 222/85, il fine religioso è presunto *iuris et de iure*, mentre per gli altri

²⁷ La lettera *a*) dell'articolo in esame enuncia che, agli effetti civili, si considerano "attività di religione o di culto quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana".

²⁸ Consiglio di Stato, 27 maggio, 1992, n. 1458.

²⁹ Anche oggi c'è chi ritiene ammissibile il riconoscimento delle "fondazioni di religione". In tal senso si è pronunciato F. FINOCCHIARO, *Fondazioni di culto*, in *Enc. Giur.*, vol. XIV, Roma, 1989, p. 3, facendo leva sulle disposizioni di carattere generale contenute nella legge n. 222, in particolare sull'art. 1, secondo cui "sono riconosciuti, agli effetti civili, gli enti costituiti o approvati dall'autorità ecclesiastica, aventi sede in Italia, con scopo di religione o di culto". Per l'A. questo articolo "prevede in modo generico il riconoscimento delle "fondazioni", sicché le fondazioni aventi un fine di religione rientrano pienamente in tale previsione".

³⁰ L. LACROCE, *Riconoscimento* cit., p. 50.

³¹ L'intesa tecnico-interpretativa del 97, in base a cui le norme della legge n.222/85 devono essere applicate, scaturisce dai lavori di una commissione paritetica; quest'ultima, istituita per la parte italiana con nota verbale del 18 novembre 1995 e per la parte vaticana con nota del 21 dicembre 1995, ha espletato e concluso i suoi lavori dal 16 maggio del 1996 al 24 febbraio 1997. L'intesa così raggiunta è entrata in vigore, attraverso un semplice scambio di note, il 30 aprile 1997, data della nota verbale dell'Ambasciata d'Italia presso la Santa Sede, di risposta alla precedente nota verbale della Segreteria di Stato vaticana del 10 aprile 1997.

enti, in presenza di un pluralità di fini perseguiti, occorre accertare se quello di religione sia effettivamente un fine costitutivo ed essenziale³².

Altro aspetto di incertezza emerso in sede interpretativa e non superato, ma al contrario confermato dai pareri del Consiglio, riguarda l'applicabilità agli enti ecclesiastici della normativa statale sulle persone giuridiche private.

Al riguardo è da considerare apprezzabile l'indirizzo che afferma che "l'elemento innovativo principale della legge n. 222/85 è quello della pubblicità, che si attua mediante l'onere di iscrizione degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti nel registro delle persone giuridiche, in modo da rendere conoscibili le norme di funzionamento dell'ente e i poteri degli organi di rappresentanza"³³. Tale onere di iscrizione, secondo l'organo consultivo, equipara gli enti ecclesiastici alle persone giuridiche private, ma, tuttavia, le conseguenze che ne vengono tratte, oltre ad essere varie e contraddittorie, non sembrano trovare un fondamento normativo. In particolare si ritiene che tutti gli enti ecclesiastici debbano elaborare uno statuto ai sensi dell'articolo 16 cod. civ.³⁴, che lo statuto sia sindacabile nel merito, e che in esso devono contenersi le norme per l'approvazione del bilancio. Viene poi sostenuta la stessa costituzione dell'ente mediante atto pubblico ex art. 14 cod. civ., pur non mancando occasionali pronunce in senso contrario.

Partendo dall'analisi dei punti specifici, in varie pronunce è stato affermato che l'ente ecclesiastico deve costituirsi per atto pubblico ai sensi dell'articolo 14 cod. civ., secondo cui le "associazioni e le fondazioni devono essere costituite per atto pubblico"³⁵. Se tale parere valeva per un'associazione di diritto pontificio, in un altro parere³⁶ è ri-

³² Circa la costitutività ed essenzialità del fine v. G. VEGAS, *Spesa pubblica e confessioni religiose*, Padova, 1990, p. 21, ove si afferma che "la pubblica amministrazione non può compiere un giudizio di merito sulla sussistenza delle finalità di religione o di culto, ma solo sull'intensità con la quale sono perseguite".

³³ Consiglio di Stato, 10 giugno 1989, n. 2434.

³⁴ L'art. 16 cod. civ., a proposito delle persone giuridiche comuni, stabilisce gli elementi che devono essere contenuti nell'atto costitutivo e nello statuto ai fini del riconoscimento della personalità giuridica, come ad esempio la denominazione dell'ente, l'indicazione del patrimonio, le norme sull'ordinamento e sulla amministrazione.

³⁵ Così il Consiglio di Stato, 30 maggio 1989, n. 767.

³⁶ Consiglio di Stato, 5 luglio 1990, n. 952.

chiesto lo statuto nella forma dell'atto pubblico anche per una Chiesa ex conventuale ed ancora per una fondazione di culto³⁷. Nel 1992 a tale indirizzo ne succede un'altro, ritenendo che l'art. 14 cod. civ. non possa applicarsi agli enti ecclesiastici che risultino costituiti a norma dell'ordinamento canonico e con le forme previste per quest'ultimo³⁸. Con tale pronuncia emerge il principio che l'atto costitutivo deve ritenersi esistente, valido ed efficace ogni volta che sia tale nell'ordinamento canonico e che dunque deve essere riconosciuto valido anche in quello civile; il solo controllo che compete all'autorità statale, in ordine agli atti costitutivi, concerne solo "la loro rispondenza esteriore alle prescrizioni del diritto canonico"³⁹.

Vi è un altro caso in cui è individuabile un mutamento drastico dell'indirizzo interpretativo e, precisamente, quello riguardante l'indicazione dell'autorità che deve precedere alla nomina del rappresentante legale. Fino al '92 lo statuto doveva indicare l'autorità competente alla nomina⁴⁰; successivamente, a proposito di uno statuto che non dica nulla al riguardo, il Consiglio osserva che "la mancata indicazione delle modalità di nomina del legale rappresentante non è rilevante, in quanto l'Istituto religioso in esame è tenuto a registrare comunque il proprio responsabile legale"⁴¹.

Il Consiglio muta ancora orientamento in occasione del parere n. 462/93, quando sostiene che l'assenza nello statuto di meccanismi per la nomina dei rappresentanti legali porta a formulare un giudizio negativo circa la futura stabilità dell'ente. Tale incertezza normativa è stata superata con la citata Intesa interpretativa del 30 aprile '97, la quale ha ribadito che, in base all'Accordo del '84, gli enti ecclesiastici sono riconosciuti civilmente con le caratteristiche che ineriscono all'ordinamento di provenienza e pertanto non risultano applicabili agli stessi le norme del codice civile in materia di costituzione, amministrazione e struttura delle persone giuridiche private.

Passando allo statuto, e più in particolare con riferimento alla sua necessità, si distingue a seconda che gli enti appartengano o meno alla costituzione gerarchica della Chiesa. Già nel '88, in merito a quelle di-

³⁷ Consiglio di Stato, 24 settembre 1991, n. 2102.

³⁸ Consiglio di Stato, 15 luglio 1992, n. 1853.

³⁹ C. CARDIA, *Riconoscimento* cit., p. 642-643.

⁴⁰ Ad esempio Consiglio di Stato, 12 dicembre 1990 n. 1900; ancora Consiglio di Stato, 28 ottobre 1992, n. 2674.

⁴¹ Consiglio di Stato, 2 dicembre 1992, n. 3012.

sposizioni pattizie che vogliono fissate le norme statuarie di funzionamento e i poteri degli organi di rappresentanza, il Consiglio afferma che alle stesse si può derogare solo per gli enti che facciano parte della costituzione gerarchica della Chiesa. Aggiunge anche che la deroga si spiega "in quanto per tali enti in questione, valgono le corrispondenti disposizioni canoniche d'ordine generale riguardanti la concreta organizzazione istituzionale della Chiesa"⁴².

Nell'esigere l'elaborazione di uno statuto dell'ente ecclesiastico vengono addotte diverse motivazioni. Ad esempio, in un primo momento, per il Consiglio⁴³ "a tale conclusione si giunge in forza dell'art. 34 cod. civ. richiamante la necessità dello statuto, cui rinvia l'art. 5 legge n. 222/85"⁴⁴. Altre volte l'organo consultivo ricorre all'interpretazione sistematica e sostiene che "se il registro delle persone giuridiche è stato previsto allo scopo di garantire la piena conoscenza delle notizie riguardanti il funzionamento dell'ente nei confronti dei terzi, ciò presuppone la redazione dello statuto, quale atto di determinazione delle sue strutture fondamentali e dei suoi organi". Tutto ciò è richiesto per la sua tutela, ancor prima della protezione degli esterni venuti a contatto con l'ente⁴⁵.

Inoltre, di frequente, ci si riserva il diritto di sindacare, modificare lo statuto per il tramite dell'amministrazione competente. A tal riguardo è da contestare la tendenza a modificare lo statuto, a volte per meri cambiamenti di stile, anche se ciò è possibile sicuramente quando non siano state inserite le clausole richieste dalla legge n. 222/85,

⁴² Consiglio di Stato, 15 febbraio 1988, n. 2030.

⁴³ Consiglio di Stato, 2 novembre 1988, n. 2031: il Consiglio con tale parere si sofferma "sull'art. 5, legge n. 222, il quale esige l'inserimento dello statuto nel registro dopo l'approvazione governativa" ed inoltre l'organo consultivo rileva che "anche lo stesso *codex iuris canonici* (can. 117) sotto più aspetti fa riferimento agli statuti delle persone giuridiche private".

⁴⁴ L'art. 5 legge n. 222/85 stabilisce, ai fini dell'iscrizione degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che "nel registro, con le indicazioni di cui agli articoli 33-34 cod. civ., devono risultare le norme di funzionamento e i poteri degli organi di rappresentanza"; inoltre si afferma che "agli enti ecclesiastici, sempre ai fini della registrazione, non può essere fatto un trattamento diverso da quello previsto per le persone giuridiche private".

⁴⁵ Ancora a giustificazione della predette necessità, il Consiglio afferma, con il parere 21 dicembre n. 2490/88, che "in tema di riconoscimento non ci si può esimere dal considerare i necessari presupposti del codice civile, pur rispettando la struttura e le finalità religiose dell'ente".

o quando lo statuto contenga previsioni contrarie ai principi fondamentali dell'ordinamento civile⁴⁶ (ad esempio quando una norma statutaria dovesse prevedere l'esclusione di responsabilità degli amministratori). Tuttavia, al di là di queste due ipotesi, l'ente ecclesiastico rimane libero di darsi le regole che ritiene più opportune sulla base del diritto canonico.

Sempre con riferimento allo statuto, il Consiglio chiede che venga indicato in termini specifici il patrimonio iniziale dell'ente. Emblematico in tal senso è il parere del 15 luglio n. 2032/92, quando in riferimento ad una Casa di procura (*Casa Regina Apostolorum della Provincia polacca*), la giurisprudenza amministrativa ritiene che la norma statutaria relativa alla consistenza patrimoniale dell'ente contiene un riferimento generico al patrimonio, senza indicare la somma di 40 milioni di lire depositati presso l'Istituto bancario Città del Vaticano. È dunque opportuno, continua il parere, che nel caso in esame sia indicato il patrimonio nella sua reale consistenza a garanzia delle obbligazioni che l'ente potrà assumere nei confronti dei terzi⁴⁷. Anche su questo problema vari sono i mutamenti di indirizzo, come ad esempio quando si afferma "che le obiezioni sollevate dall'Amministrazione per il riconoscimento di una società di vita apostolica che non indicava nello statuto il patrimonio iniziale, dovevano ritenersi superate"⁴⁸. Successivamente nel '93, l'organo consultivo così si esprime: "se nello statuto devono essere menzionati gli elementi costitutivi del patrimonio iniziale, ciò non comporta la loro indicazione specifica, e tanto meno quando una simile precisazione vi fosse, ogni successiva variazione del patrimonio comporta una modifica dello statuto"; è necessario invece "che sia indicato il patrimonio iniziale e le fonti da cui lo stesso sarà

⁴⁶ C. CARDIA, *Alcune innovazioni in materia di enti ecclesiastici*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1997, vol. III, p. 922.

⁴⁷ La stessa circolare ministeriale n. 78 del '93 (Direzione Generale Affari dei Culti), richiede ai fini del riconoscimento, "la produzione per tutti gli enti ecclesiastici, oltre il decreto canonico di costituzione o approvazione e l'assenso dell'autorità ecclesiastica, altri documenti tra cui norme statuarie contenenti il patrimonio iniziale dell'ente, prospetti economici delle entrate e delle spese relative a ciascuno degli ultimi tre anni, e una dichiarazione bancaria che accerti la consistenza del patrimonio mobiliare".

⁴⁸ Consiglio di Stato, 7 ottobre 1992, n. 2511; in senso contrario v. il Consiglio di Stato quando, con il parere 4 novembre n. 2728/92, afferma in merito ad un istituto di diritto diocesano che "è necessaria l'indicazione nello statuto del patrimonio, acquisito in seguito all'estinzione di un altro ente ecclesiastico".

alimentato”⁴⁹. Possiamo notare, dunque, una notevole ambiguità e contraddittorietà dei pareri su tale questione e, a risolverla, è intervenuta l’*Intesa interpretativa del ’97*, che afferma, come già detto, l’irrelevanza degli elementi (ad esempio quelli patrimoniali) richiesti per il riconoscimento delle persone giuridiche comuni.

In tema di amministrazione e gestione economica dell’ente, il Consiglio di Stato interviene su di un duplice piano: da una parte suggerisce e modifica competenze di specifici organi, mentre dall’altra parte impone quasi sempre una procedura di bilancio che dovrebbe essere prevista negli statuti di tutti gli enti. Riguardo il primo punto, l’organo consultivo ritiene che sia legittimo il potere di nomina da parte del vescovo degli organi di una fondazione⁵⁰. Al contrario, in altre occasioni, diffida dei controlli eccessivi: è il caso del parere 30 luglio 1993, n. 850, dove, in riferimento ad una fondazione, si sostiene illegittima la sottoposizione degli atti del consiglio di amministrazione alla ratifica di un soggetto esterno come la conferenza episcopale regionale, la quale già con la “nomina dei membri del consiglio ha soddisfatto il proprio interesse a vigilare sul corretto perseguimento dello scopo della fondazione”.

Passando invece all’obbligo del bilancio, esso è richiesto generalmente per tutti gli enti ecclesiastici, siano essi di diritto diocesano, associazioni o istituti religiosi o fondazioni di culto⁵¹; inoltre l’esigenza del bilancio è più evidente per gli enti che svolgono attività diverse da quelle di religione o di culto, tant’è che l’articolo 8, D.P.R. n. 33/87, prevede che “l’ente ecclesiastico che svolge attività per le quali sia prescritta dalle leggi tributarie la tenuta di scritture contabili, deve osservare le norme circa tali scritture relative alle specifiche attività esercitate”⁵². Nello stesso senso, diversi pareri enunciano la formula gene-

⁴⁹ Consiglio di Stato, 12 maggio 1993, n. 462.

⁵⁰ Così il Consiglio di Stato, 5 maggio 1991, n. 627.

⁵¹ Ad esempio si può considerare il parere 7 novembre n. 1662/90, ove si afferma che “per il riconoscimento e l’approvazione dello statuto di una casa di procura appartenente ad una Congregazione, è opportuno che lo statuto preveda l’obbligo di sottoporre all’approvazione della Congregazione il bilancio annuale”.

⁵² In questo senso si è espresso anche l’organo consultivo nel parere 24 aprile n. 957/91, in cui si stabilisce che “ai fini del riconoscimento agli effetti civili degli enti ecclesiastici, i quali non si propongano solo attività di religione e di culto, è necessario che lo statuto contenga l’indicazione dei poteri che spettano agli organi di gestione ed i criteri per la redazione dei documenti contabili di bilancio”.

rale secondo cui "la redazione di un bilancio di esercizio appare tanto più necessaria in quanto, come si deduce dalla documentazione trasmessa, l'attività dell'ente non si esaurisce in quella religiosa, ma si articola anche in opere diverse (scuola, pensionati universitari ecc.) per le quali non si può escludere il carattere commerciale ed in quanto tali soggette al regime tributario previsto per le medesime"⁵³.

Inoltre, dalla medesima formula, deriva che non si possa escludere l'opportunità del bilancio anche per gli enti che svolgono solo attività religiose, visto che in tale materia ciò che rileva è l'esigenza di tutela dei terzi che non può essere limitata a determinati ambiti; ciò nonostante, quest'ultimo orientamento viene criticato da più parti, soprattutto perché dalle attività extra-religiose conseguirebbero degli oneri aggiuntivi, sulla base di schemi civilistici (come ad esempio l'obbligo del bilancio), per quelle c.d. "istituzionali" dell'ente ecclesiastico⁵⁴.

In generale possiamo ritenere giusto, quando sia presente uno statuto, chiedere una normativa sul bilancio, alla quale debbono attenersi gli amministratori; ma da qui non si può arrivare a sostenere che il bilancio deve essere modellato esclusivamente sulla base del codice civile, visto che anche lo stesso *codex iuris canonici* detta previsioni specifiche al riguardo⁵⁵.

Un altro aspetto emerso in sede di esame dei pareri, riguarda la possibilità che un ente ecclesiastico, mancante di uno dei requisiti per essere riconosciuto agli effetti civili, possa ottenere il riconoscimento come ente di diritto privato comune. In merito a ciò la giurisprudenza amministrativa mostra ancora una volta incertezza essendo, le diverse pronunce, di indirizzo contrario. In un primo parere, in occasione della richiesta di riconoscimento come persone giuridica comune di un ente che non aveva tutti i requisiti per ottenere la qualifica di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, è stato espresso giudizio negativo: più in particolare, in esso si legge che "in base alla legge n. 222/85, è consentito il riconoscimento civile di un istituto di diritto diocesano solo previo assenso della Santa Sede e sempre che sussistano garanzie di stabilità"⁵⁶. Un secondo parere, sulla stessa questione, afferma che

⁵³ Ad esempio il Consiglio di Stato, parere 21 dicembre 1988, n. 2490.

⁵⁴ P. FLORIS, *L'ecclesiasticità* cit., p. 105 ss.

⁵⁵ G. PASTORI, *Riconoscimento degli enti ecclesiastici e Consiglio di Stato*, in *Diritto amministrativo*, 1996, p. 159 ss.

⁵⁶ Consiglio di Stato, 12 maggio 1986, n. 272.

mentre per gli enti appartenenti alla costituzione gerarchica della Chiesa ex art. 2, 1° comma legge n.222/85 (ossia gli istituti religiosi, i seminari, le chiese non parrocchiali, e i capitoli), non è possibile il riconoscimento se non come enti ecclesiastici, per gli altri è invece ammessa la riconoscibilità come enti di diritto privato comune, quando il fine di religione o di culto risulti assente, ovvero manchino altri specifici requisiti⁵⁷.

È da rilevare come ambedue gli orientamenti possano essere criticati: innanzitutto, con riferimento al primo, nel momento in cui l'ente ecclesiastico presenta la domanda di riconoscimento agli effetti civili è intenzionato ad essere inquadrato tra gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti e non in un'altra categoria; se poi vi sia l'impossibilità ad ottenere tale qualifica, l'ente potrà avanzare la domanda della personalità giuridica comune in base ad una propria iniziativa e non già automaticamente, come invece sembra far supporre il Consiglio, ed in tal caso la valutazione discrezionale avverrà in base ai "parametri normativi civilistici"⁵⁸.

Passando ad analizzare l'altra pronuncia, si può contestarne l'indirizzo in base a cui per le associazioni e le fondazioni (ossia gli enti che possono essere riconosciuti anche come persone giuridiche di diritto comune) il fine religioso sarebbe un elemento secondario: infatti risulta evidente che se la fondazione ha come scopo quello di sostenere le vocazioni missionarie⁵⁹, e questo viene meno, non si potrà più parlare di quel tipo di ente. Considerato ciò, bisogna altresì analizzare quella conseguenza che il Consiglio trae, nel medesimo parere, dalla distinzione tra le due categorie di enti: si sostiene, in particolare, che quelli facenti parte della costituzione gerarchica appartengano geneticamente all'ordinamento canonico, mentre le associazioni e le fondazioni rientrano per ogni aspetto negli schemi del Libro I del codice civile, e solo quando abbiano l'ulteriore requisito "secondario" del fine religioso possono ottenere la qualifica di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto. Invero quest'ultimo orientamento, contrasta con la disciplina che si ricava dal Concordato dell'84 e dalla legge n. 222/85, la quale distingue i due supposti tipi di enti solo nel senso che per al-

⁵⁷ V. parere alla nota n. 19

⁵⁸ È quanto sottolinea C. CARDIA, *Riconoscimento* cit., p. 658.

⁵⁹ Lo scopo di sostenere le vocazioni missionarie rappresenta un fine che è considerato "religioso" ex art. 16, lett. a, legge n. 222/85.

cuni (ex art. 2, 1° comma) il fine religioso è presunto, mentre per gli altri è da accertare di volta in volta e dunque altre distinzioni sarebbero giuridicamente infondate; come esempio di queste ulteriori distinzioni illegittime, è possibile citare il Consiglio quando sostiene che per gli enti di cui all'art. 2, 1° comma, legge n. 222/85, non si può esigere un atto costitutivo posto in essere nelle forme dell'ordinamento civile, mentre per gli altri è legittimo esigere questo onere⁶⁰.

Emerge infine, sempre dalla stessa pronuncia (462/93), una teoria della "discrezionalità graduata", affermandosi una discrezionalità assai ridotta o addirittura inesistente solo per gli enti per i quali il fine religioso è riconosciuto direttamente dalla legge, mentre per gli altri il riconoscimento sarebbe ampiamente discrezionale⁶¹; pure questo indirizzo, in ordine alla discrezionalità consentita, è criticabile, in quanto deriva la violazione del principio di eguale trattamento delle istituzioni ecclesiastiche, tant'è che alcune di esse (ad esempio associazioni e fondazioni) si vedono addossare degli "oneri aggiuntivi rispetto a quanto previsto dalla legislazione pattizia"⁶².

Passando a trattare delle fondazioni di culto, la giurisprudenza le colloca tra gli enti per i quali il riconoscimento è maggiormente discrezionale: a parte i requisiti generali, deve essere accertata la sufficienza dei mezzi e la rispondenza alle esigenze religiose della popolazione e ciò non può avvenire se non sulla base di principi economici e di opportunità⁶³. Anche le chiese appartengono al genere degli "enti fondazionali" e a tal proposito l'art. 11, legge n. 222/85, richiede il patrimonio sufficiente e l'apertura al culto pubblico, oltre alla non annessione ad altro ente ecclesiastico. Si deve osservare come vi sia la tendenza ad esigere anche un requisito aggiuntivo, ossia che l'edificio di culto sia di proprietà dell'ente riconoscendo: secondo l'organo consultivo "l'attribuzione della personalità giuridica comporta che il so-

⁶⁰ C. CARDIA, *Riconoscimento* cit., p. 659.

⁶¹ Il Consiglio di Stato, con lo stesso parere, "non esclude in assoluto un'indagine anche sulla prima categoria degli enti, quando ad esempio la figura tipica non corrisponde alla realtà sostanziale dell'ente"; pur essendo questo un caso raro, si può osservare che tale pronuncia risulta apprezzabile in quanto scoraggia l'uso strumentale della personalità giuridica per il perseguimento di finalità diverse da quelle di religione o di culto.

⁶² Così P. LO IACONO, *La natura funzionale della personalità giuridica nel diritto ecclesiastico*, Napoli, 2000, p. 180 ss.

⁶³ F. FINOCCHIARO, *Fondazioni* cit., p. 3 ss.

strato sostanziale (cioè l'edificio di culto) su cui sorge il nuovo ente, si trasformi in elemento patrimoniale e oggetto di dominio"⁶⁴. Di conseguenza, se il precedente proprietario dell'edificio di culto non trasferisce il suo diritto, non è possibile riconoscere un ente-chiesa, ma semmai una fondazione di culto o una confraternita.

Tale orientamento, tuttavia, viene disapprovato, in quanto la normativa pattizia non richiede che la proprietà dell'edificio spetti all'ente erigendo: infatti quando la chiesa sia aperta al culto pubblico, e dunque assoggettata al vincolo di destinazione di cui all'articolo 831⁶⁵ c.c., ciò comporta la sua piena funzionalità, visto che solo un atto dell'autorità ecclesiastica o la distruzione materiale possono sottrarre l'edificio alla destinazione al culto⁶⁶.

Per quanto concerne l'attribuzione della personalità giuridica ai nuovi santuari, come enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, l'amministrazione ritiene che essi vadano inseriti tra gli enti per i quali il fine di religione è presunto *iuris et de iure*, ed inoltre è sufficiente che siano costituiti nelle forme proprie dell'ordinamento canonico, senza un atto costitutivo creato nelle forme del diritto dello Stato⁶⁷.

In riferimento alle associazioni cattoliche, esse possono assumere varie forme tra cui gli istituti religiosi e le società di vita apostolica. Sulla base dei requisiti stabiliti dalla normativa pattizia, le predette associazioni, nonché le loro procure e case generalizie, hanno "un vero e proprio diritto al riconoscimento" nel senso di una discrezionalità minima concessa all'amministrazione, tant'è che non devono provare l'esistenza di un patrimonio proprio, essendo sufficiente "la loro capa-

⁶⁴ Consiglio di Stato, 10 novembre 1993, n. 1132; sulla stessa posizione, per quanto concerne la dottrina, F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico* cit., p. 283-284.

⁶⁵ L'art. 831 c.c. dispone al 2° comma "che gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico, anche se appartengono a privati, non possono essere sottratti alla loro destinazione neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità delle leggi che li riguardano".

⁶⁶ In senso analogo L. LACROCE, *Riconoscimento* cit., p. 74: per l'A., ai fini del riconoscimento dell'ente-chiesa, "è sufficiente che il sostrato sostanziale sia costituito dal diritto reale di godimento che l'autorità ecclesiastica ha sull'edificio in base all'art. 831 c.c."

⁶⁷ Consiglio di Stato, 27 maggio 1992, n. 2031; in dottrina v. P. CIPROTTI, *Santuari*, in *Enc. Giur.*, vol. XXVIII, Roma, 1991: per l'A., in riferimento al riconoscimento dei santuari, "è corretto ritenere che la discrezionalità della pubblica amministrazione sia esclusa su ogni aspetto".

cità di acquistare e possedere”⁶⁸. L’unico accertamento spettante all’autorità civile è quello di accertare, nei casi previsti, se il rappresentante di diritto sia anche quello di fatto. Nonostante ciò, la prassi amministrativa ha assunto una posizione diversa, a tal punto che si distingue il riconoscimento degli istituti religiosi da quello delle singole case religiose: nel primo caso la discrezionalità è ridotta al minimo, mentre nel secondo è più ampia occorrendo verificare sia la struttura organizzativa, sia il patrimonio delle singole case, in modo che l’ente abbia una stabile vita autonoma⁶⁹.

Merita poi di essere ricordato come la giurisprudenza eserciti una pressione costante affinché negli statuti degli enti venga inserita una clausola di rinvio, per quanto non previsto, al codice civile in tema di persone giuridiche private. Ad esempio in riferimento ad una associazione ecclesiastica, si richiede che “lo statuto menzioni un richiamo alle norme del diritto civile e del diritto canonico per quanto non contemplato dallo stesso”⁷⁰. Quando poi in un altro caso lo statuto faccia già riferimento alle norme canoniche e alle leggi italiane in materia di enti ecclesiastici, occorre operare un rinvio diverso, ossia alle norme canoniche e a tutte le leggi civili dello Stato, e non solo quelle riguardanti gli enti⁷¹. Nel ’92 tale orientamento subisce delle modifiche, e più precisamente in occasione del riconoscimento dell’Istituto di *Notre Dame de Digne*, il Consiglio sostiene che nello statuto debba essere inserita una clausola che rinvii al diritto canonico e alla sola disciplina statale dettata per gli enti ecclesiastici piuttosto che, come in precedenza, un generico rinvio a tutte le leggi statali (in questo modo si vuole sottolineare lo *status* differenziato degli enti ecclesiastici); il parere poi continua, nella sua seconda parte, nel senso che agli enti ecclesiastici non si applicano solo leggi statali dettate a loro riguardo

⁶⁸ F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico* cit., p. 290-291.

⁶⁹ In tal senso si può ricordare il già citato parere del Consiglio n. 462/93, che subordina “il riconoscimento di una casa di ‘Fratelli Minori Cappuccini’ a vari adempimenti, tra i quali l’indicazione del patrimonio iniziale e le future fonti di alimentazione”; tra l’altro è stata richiesta anche “la modifica dello statuto sia per consentire la determinazione del rappresentante legale, sia per prevedere la tenuta di regolari libri contabili, fino alla costituzione di un collegio di revisori dei conti”.

⁷⁰ Consiglio di Stato, 28 febbraio 1990, n. 216 (si trattava della Pia Associazione “*Opera di S. Serafino*”).

⁷¹ Consiglio di Stato, 12 dicembre 1990, n. 1900; Consiglio di Stato, 23 ottobre 1991, n. 2442.

ma anche tutte quelle che la normativa speciale richiama⁷². Dunque, nel complesso, la pronuncia non risulta molto chiara perché nella prima parte ritiene sufficienti le normative statali stabilite appositamente per gli enti ecclesiastici, mentre nella seconda afferma che sono applicabili anche la generalità delle leggi statali.

In conclusione ciò che maggiormente emerge dai pareri, è lo scostamento dalla normativa pattizia: in più occasioni si è finito con il trattare gli enti ecclesiastici come persone giuridiche private, a discapito del loro carattere di specialità⁷³. Tutto ciò è chiaramente denunciato dall'*Intesa interpretativa del 30 aprile '97* e per correggere gli orientamenti giurisprudenziali è possibile riconsiderare i principi elaborati dalla Commissione paritetica nella fase di predisposizione della legge n. 222/85: per la Commissione "gli enti ecclesiastici sono retti da una disciplina speciale che ne salvaguarda le caratteristiche originarie stabilite dall'ordinamento canonico, ma, tuttavia, si specifica che ci si uniforma al diritto comune per quanto riguarda le attività diverse da quelle religiose, i momenti salienti dell'amministrazione patrimoniale, la tutela dei diritti dei terzi che entrano in contatto con l'ente"⁷⁴. Perciò, solo in questi ultimi casi devono essere tenute ferme tutte le pronunce del Consiglio qui analizzate, quando negano il carattere speciale degli enti⁷⁵.

3. *Limiti della discrezionalità; verso un diritto al riconoscimento?*

A proposito del riconoscimento degli enti ecclesiastici, la legislazione pattizia introduce "il principio concessorio", ripreso a sua volta dall'art. 12 del codice civile⁷⁶ e dalle disposizioni attuative del codice stesso per le persone giuridiche private. Sulla base di tale principio, le

⁷² Consiglio di Stato, 27 maggio 1992, n. 767.

⁷³ Così si esprime C. CARDIA, *Alcune innovazioni* cit., p. 919.

⁷⁴ Così la *Relazione sui principi del 6 luglio 1984*, citata in *Il diritto ecclesiastico*, 1984, I, p. 725.

⁷⁵ P. FLORIS, *L'ecclesiasticità* cit., p. 204: l'A. a giustificazione di ciò aggiunge che "il diritto speciale non si applica all'ente in base ad un criterio soggettivo, ma solo se l'ente agisca nell'ambito della proprie finalità istituzionali che giustificano il suo riconoscimento agli effetti civili".

⁷⁶ Il 1° comma, art. 12 c.c., stabilisce che "le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento concesso con decreto del Presidente della Repubblica".

norme pattizie escludono qualunque forma di automatismo nel riconoscimento, stabilendo che lo stesso consegue ad un atto amministrativo discrezionale e non dovuto: la discrezionalità risulterebbe dunque ancorata ai requisiti generali e specifici per ciascun ente stabiliti dalla legge, ed a volte essa si risolve in un sindacato di legittimità (è di legittimità il riscontro del requisito della sede in Italia) oppure di opportunità, quando ad esempio si deve accertare la stabilità dell'istituto di diritto diocesano ex art. 8, legge n. 222/85⁷⁷.

Di contrario avviso si mostrano quelle correnti dottrinarie⁷⁸ che sostengono una quasi obbligatorietà del riconoscimento degli enti ecclesiastici, il quale conseguirebbe solo all'accertamento dei presupposti di fatto e di diritto, con un atto, quindi, di tipo dichiarativo e non già discrezionale. Lungo questa traiettoria si muove il Consiglio di Stato che, in diversi pareri, conferma un ambito di discrezionalità più ristretto per taluni tipi di enti rispetto a quello riguardante gli altri istituendi enti morali⁷⁹. In questi casi ci si riferisce ovviamente agli enti che fanno parte della costituzione gerarchica della Chiesa, ossia a quelli per i quali il fine religioso è presunto ed è intervenuto il decreto di erezione da parte della competente autorità canonica.

Al riguardo è rilevabile una tendenza verso l'interpretazione estensiva della categoria degli enti appartenenti alla costituzione gerarchica. Si può considerare come esempio il caso delle associazioni religiose di diritto diocesano. In effetti, sebbene non siano menzionate dall'art. 2, 1° comma, legge n. 222/85 e la stessa circolare ministeriale n. 71/89 le collochi tra quelle per le quali il fine religioso va accertato di volta in volta, il Consiglio sostiene una discrezionalità ristretta in merito al loro riconoscimento, purché l'ente sia debitamente eretto dall'autorità ecclesiastica sulla base di uno statuto contenente le norme sull'ammi-

⁷⁷ È dello stesso parere C. CARDIA, *Stato e confessioni* cit., p. 238, il quale si spinge anche più oltre, affermando che "il problema della discrezionalità può proporsi anche in termini più generali nel senso che, pur avendo verificato la sussistenza dei requisiti richiesti per ciascun ente, l'amministrazione potrebbe ulteriormente e discrezionalmente valutare l'opportunità di concedere, o meno, il riconoscimento".

⁷⁸ G. LEZIROLI, *Il riconoscimento degli enti ecclesiastici*, Milano, 1990, p. 75: a proposito del riconoscimento degli enti ecclesiastici, a giudizio dell'A. "non pare che si possa parlare di discrezionalità e nel caso in cui si voglia usare tale termine, esso appare assolutamente modesto e circoscritto"; in senso analogo G. PASTORI, *I profili amministrativistici*, in *Il nuovo regime giuridico degli enti e beni ecclesiastici*, a cura di A. CASIRAGHI, Milano, 1993, p. 189.

⁷⁹ Ad esempio v. parere alla nota n. 19.

nistrazione, così come richiesto dall'art. 16 del codice civile⁸⁰. In tal senso è possibile citare altri pareri, come quello in riferimento ad una società di vita apostolica: esso afferma che per l'ente, pur non rientrando in base alla normativa pattizia tra quelli appartenenti alla costituzione gerarchica, possono ritenersi acquisiti i requisiti dell'*erectio* canonica nonché quelli relativi agli aspetti patrimoniali e organizzativi richiesti dall'ordinamento statale⁸¹.

Di conseguenza, sulla scia di tali pronunce, è deducibile una "discrezionalità limitata", in quanto l'istruttoria per il riconoscimento avrebbe carattere documentale, basandosi solo su quanto dichiarato dagli organi confessionali nella documentazione allegata alla domanda. Pertanto, anche lo stesso accertamento del fine di religione che mira a verificare la sua costitutività ed essenzialità, avverrebbe solo appurando i dati denominazionali e statuari dell'ente, in modo da verificare che l'attività dichiarata rientri tra quelle di cui all'art. 16, lett. a, legge n. 222⁸².

Tutte queste critiche all'attuale sistema concessorio degli enti ecclesiastici, adducono a proprio favore anche la portata dell'art. 19 Cost., che tutela la libertà di professare liberamente la propria fede religiosa, settore che lo Stato è chiamato eventualmente a favorire a norma dell'art. 3 cpv. Cost.⁸³; inoltre, secondo alcuni, il principio costituzionale di cui all'art. 19 sarebbe meglio tutelato se il riconoscimento conseguisse ad un atto di mera legittimità circa i requisiti prescritti⁸⁴.

Da tempo si discute sul superamento del sistema concessorio an-

⁸⁰ Consiglio di Stato, 27 novembre 1991, n. 2717.

⁸¹ Consiglio di Stato, 5 marzo 1992, n. 2511.

⁸² Cfr. P. PICOZZA, *L'ente ecclesiastico* cit., p. 152-153: per l'A. la valutazione del requisito finalistico si riduce in concreto "all'applicazione di regole sostanzialmente già predeterminate che finiscono per connotare il giudizio in termini di legalità prevalentemente formale".

⁸³ F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, 1996, p. 282; ID., *Gli enti ecclesiastici e l'Accordo del 18 febbraio 1984 tra Stato e Chiesa*, in *Il nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede*, Milano, 1987, p. 178, ove si afferma che occorre "tenere conto che pur l'agevolazione delle istituzioni con fine di religione, quando favorisca l'esercizio del diritto di libertà religiosa (art. 19 Cost.) si iscrive nel novero dei mezzi idonei a favorire il pieno sviluppo della personalità umana, ove il riconoscimento civile di tali enti valga a rimuovere ostacoli di carattere economico e sociale che limitino la libertà e l'uguaglianza dei cittadini (art. 3 cpv. Cost.)".

⁸⁴ F. FINOCCHIARO, *Gli enti ecclesiastici* cit., p. 173.

che per le persone giuridiche private e della sua sostituzione con quello normativo, attualmente previsto dal libro V del codice civile per le organizzazioni di profitto. Sulla base di questo parallelismo emerge la possibilità di applicazione dei progetti elaborati in sede governativa⁸⁵, per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento, agli stessi enti ecclesiastici. Invero siffatta applicazione risulterebbe alquanto difficile: ad esempio, in base ad essa, l'accertamento del fine di religione si ridurrebbe ad una mera rilevazione formale incentrata sullo statuto dell'ente; oppure potrebbe crearsi un contrasto con l'attuale sistema accentratore di riconoscimento degli enti ecclesiastici, che prevede la distribuzione delle funzioni fra più organi centrali dello Stato (il Ministero dell'Interno ai fini dell'emanazione del decreto di riconoscimento, l'eventuale deliberazione del Consiglio dei Ministri ecc.), e il conferimento della maggior parte delle funzioni alle prefetture, come stabilito dai progetti governativi succitati.

Dunque, pur non dimenticando la loro natura di schemi di regolamento non tradotti in legge, l'applicazione agli enti cattolici sarebbe possibile solo se si apportassero delle correzioni al tipo di controllo pubblico previsto, in modo da tenere conto della specialità della normativa pattizia⁸⁶.

⁸⁵ Ad esempio il primo *Schema di regolamento* del '94, per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento delle persone giuridiche private, prevede "per le associazioni, fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato, l'acquisizione della personalità al momento dell'iscrizione nel registro, di cui all'articolo 33 del codice civile". Individua poi nel presidente del tribunale l'organo competente ad ordinare l'iscrizione nel registro, "previo un giudizio di omologazione con cui si accerta la consistenza documentata di un patrimonio, la possibilità e liceità dello scopo".

⁸⁶ P. FLORIS, *L'ecclesiasticità degli enti* cit., p. 186-187.