

ALBERTO FABBRI

GLI ARTICOLI 9 E 10 DELLA LEGGE 222/85: PIANI PARALLELI
PER DIVERSE TIPOLOGIE GIURIDICHE
DI ASSOCIAZIONI CATTOLICHE

SOMMARIO: – 1. Nota introduttiva. – 2. Il ruolo dei principi elaborati in sede di commissione paritetica. – 3. Gli articoli 9 e 10 come piani paralleli. – 4. La normativa di riconoscimento della personalità giuridica; strumenti diversi per regolamentare situazioni distinte. – 4.1. Norme procedurali. – 5. La normativa sostanziale. – 5.1. Gli enti di cui all'art. 10. – 6. La giusta collocazione giuridica nell'incertezza tra disciplina speciale e settore particolare. – 7. Il ruolo della Regione per un riconoscimento locale.

1. Nota introduttiva.

La ricorrenza del ventennale dell'entrata in vigore degli Accordi di Villa Madama (1985-2005) rappresenta un'occasione importante per svolgere una verifica sugli effetti giuridici prodotti dalla nuova disciplina. In questi anni non sono mancati gli incontri pubblici utili per richiamare, con i protagonisti di allora, quei momenti intensi, ricchi di attese e carichi di speranza, che hanno aggiornato la storia delle relazioni tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica.

Certamente i Patti del '29 non erano più in grado di giustificare il loro marcato confessionismo di fronte ad una Costituzione che indicava nei principi della laicità e del pluralismo le fondamenta sulle quali costruire la nuova realtà italiana.

L'Accordo del 1984 rappresenta certamente un atto di coraggio e di maturità, nel quale i contraenti hanno colto tutte le potenzialità della loro reciproca indipendenza e sovranità, nel valutare e sostenere la matura collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese¹.

Venti anni costituiscono certamente un periodo non lungo per rileva-

¹ Cfr. tra gli altri G. LO CASTRO, *Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana*, in *Dir. eccl.*, 1985, I, p. 275 s.; A. BOMPRESZI, *Sana collaborazione tra Chiesa e Stato e bene comune*, in *Dir. eccl.*, 1994, I, p. 945 e bibliografia ivi citata.

re le reali applicazioni di una normativa di questa portata e l'incidenza sul tessuto sociale e giuridico, tuttavia il momento diventa utile, anche in considerazione della continua evoluzione e trasformazione politica e sociale, per iniziare una riflessione sugli istituti giuridici realizzati e sulla loro ripercussione.

Questo lavoro vuole essere un primo contributo all'analisi della situazione in cui operano le associazioni di fedeli che cercano e trovano un riconoscimento giuridico nell'ordinamento statale.

Lo spunto per l'approfondimento ci è offerto dagli articoli 9 e 10 della legge 222/85.

Si tenterà di cogliere inizialmente lo spirito che ha animato la Commissione paritetica nel disciplinare la materia delle associazioni di fedeli, i criteri di discernimento e applicazione, nonché le motivazioni che hanno portato alla disciplina finale.

Si cercherà successivamente di analizzare il contenuto delle norme interessate, la loro corrispondenza nei rispettivi ordinamenti, al fine di contribuire ad individuare il significato della normativa posta in essere anche attraverso le disposizioni applicative.

Sarà interessante notare la normativa procedurale e sostanziale applicabile alle figure associative, nel compimento del dettato normativo pattizio, con una attenzione particolare ai rispettivi campi di intervento statale ed ecclesiale. In questa analisi i prospetti normativi verranno continuamente posti in relazione con i dati reali disponibili e maturati in questo ricco ventennio, per cercare di cogliere gli effetti che l'Accordo del 1984 ha portato alle associazioni di fedeli nella loro riconoscibilità giuridica.

Lo studio porterà inevitabilmente a confrontarsi con situazioni particolari – non sempre previste o adeguatamente valutate dalle parti contraenti – che aiuteranno a rendere ancor più chiara la disciplina del riconoscimento della personalità giuridica alle associazioni ecclesiali.

2. Il ruolo dei principi elaborati in sede di commissione paritetica.

La previsione e la disciplina nell'ordinamento civile dell'associazionismo di matrice ecclesiale, se da un lato rappresenta l'alto grado di rilevanza e di valutazione positiva del fenomeno religioso, dall'altro apre strade nuove, non sempre agevoli da percorrere e adeguatamente battute.

Nel momento in cui il cittadino trova nel Magistero della Chiesa le indicazioni per vivere ed esercitare anche collettivamente lo spirito batte-

simile e il sacerdozio comune, si rafforzano le premesse e le condizioni per la previsione di una disciplina statale che garantisca la libertà e le esigenze religiose individuali e collettive di cui agli articoli 2, 19 e 20 della Costituzione.

La questione non si colloca, tuttavia, nel ruolo che il cittadino tende a rivestire in queste associazioni o nello spirito con il quale dà vita alle stesse, dal momento che queste espressioni della religiosità naturale rappresentano certamente uno strumento di crescita e di pieno appagamento dell'uomo e rientrano a pieno titolo nella previsione costituzionale della libertà di associazione. Lo Stato, infatti, come organo di coordinamento della vita sociale, si impegna comunque a dare piena rilevanza ai postulati espressi dai propri cittadini, proprio in attuazione dei principi costituzionali. Merita, invece, fermare l'attenzione sul valore che l'ordinamento italiano riconosce all'ordinamento canonico e la sua possibile incidenza in ordine alla rilevanza civile delle associazioni di fedeli. Ecco allora entrare in gioco, nell'esigenza statale della salvaguardia di ciascuna identità, la previsione di possibili materie oggetto di accordo, al fine di prevedere una disciplina comune del fenomeno associativo, senza incorrere in alcuna ingerenza che possa far perdere le caratteristiche di indipendenza e sovranità proprie di ciascun ordinamento.

Questo rappresenta la sintesi di quello che la Commissione paritetica italo-vaticana ha convenuto nella *Relazione sui principi*, elaborati per presentare i capisaldi sui quali sarebbero state formulate le norme sulla materia, più generale, degli enti e del patrimonio ecclesiastico, in conformità a quanto disposto dall'Accordo del 18 febbraio 1984.

Entrando ancor di più nel contenuto dell'oggetto della ricerca, rileviamo come le parti abbiano convenuto di non prevedere un riconoscimento come enti ecclesiastici di tutte le associazioni di fedeli, siano esse pubbliche o meramente private.

La volontà concordata era, infatti, di limitare il riconoscimento alle sole associazioni pubbliche "di livello nazionale o su base interdiocesana, purché con l'assenso della Santa Sede"². A motivo della scelta si sosteneva che le associazioni "esprimono esigenze molteplici e differenziate" e che "la loro organizzazione interna può discostarsi dai moduli delle persone giuridiche canoniche classiche".

Per queste realtà se pur diverse dagli enti ecclesiastici tipici trattandosi di associazioni confessionali cattoliche con specifica finalità e con rile-

² *Relazione sui principi*, in *Foro It.*, 1984, V, p. 374.

vanza canonica certificata, in grado di produrre effetti con la loro azione al di là dell'ambito ecclesiale, occorre individuare allora quale sia il loro *status*.

Dapprima si ritenne opportuno sottoporle al diritto comune, per permettere che conseguissero comunque una personalità giuridica privata, mantenendo, tuttavia, una specificità "derivante dal collegamento organico con la istituzione ecclesiastica risultante dall'assenso dell'autorità competente"³.

Il risultato di questo lungo processo consisteva nel riconoscimento, a livello pattizio, della dimensione locale, ricca di vitalità e in grado di rispecchiare l'attivismo particolare proprio delle piccole realtà ecclesiali. I lunghi dibattiti dottrinali e le numerose pronunce giurisprudenziali⁴ avevano favorito la chiara visione di una realtà sociale pulsante alla quale l'ordinamento canonico non negava interesse e considerazione, ai fini dell'attribuzione di una maggior responsabilità, e lo Stato non escludeva una possibile attestazione giuridica.

La cornice che ho delineato, i principi sui quali si sono fondate le decisioni prese dalla Commissione in sede di revisione, rilevano immediatamente una differenza di impostazioni.

Le associazioni canoniche pubbliche sono considerate enti ecclesiastici capaci, nel rispetto delle condizioni concordate, di essere riconosciuti civilmente. La rilevanza nell'ordinamento statale avviene nei confronti di una identità istituita o riconosciuta in ambito ecclesiale, che acquista rilevanza civile per lo scopo di religione o di culto perseguito.

Proprio questa caratteristica rende la disciplina particolarmente interessante. Dalle norme patrizie emerge che l'ecclesiasticità degli enti non viene fatta dipendere esclusivamente nel collegamento necessario con la Chiesa cattolica, ma nella attività che di fatto viene svolta, richiesta come concreta espressione operativa dei fini di religione o di culto costitutivi ed essenziali.

Risulta chiaro in questi termini il senso della *Relazione*, là dove si precisano le attività che agli effetti civili si considerano di religione o di culto rispetto a quelle ritenute di natura diversa.

In questo modo si definiscono ancora meglio i rispettivi ordini di in-

³ *Relazione sui principi*, in *Foro It.*, 1984, V, p. 373.

⁴ Cfr. L. ZANNOTTI, *Osservazioni in tema di riconoscimento delle associazioni di diritto diocesano*, in *Dir. eccl.*, 1975, I, pp. 223-234.

tervento, statale e canonico, per evitare le possibili interferenze nei rispettivi ordinamenti.

Ad ulteriore prova di ciò si ribadisce, nel testo sopra citato, come gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti siano liberi di svolgere attività diverse da quelle sulle base delle quali ottengono il riconoscimento civile, assoggettando queste attività diverse, al diritto comune.

Di tutt'altro genere si presenta la posizione riservata alle associazioni di fedeli che non possono ambire al ruolo di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti⁵. Queste associazioni si pongono in un livello intermedio rispetto alla condizione giuridica delle persone giuridiche private e allo *status* di enti ecclesiastici.

La loro specificità risiederà solo nel collegamento organico – lo ripeto – con l'istituzione ecclesiastica.

La Commissione non ha posto in rilievo le finalità e l'attività svolte, come per gli enti ecclesiastici, perché non ha ritenuto di incidere sulla volontà associativa, predeterminando o limitando le possibili forme di aggregazione volte ad operare anche nell'ordinamento dello Stato.

Questa particolarità induce a cambiare il punto di osservazione precedentemente scelto e a considerare l'associazionismo dei fedeli come una specialità concordata, nella quale trovano piena soddisfazione sia la Chiesa che lo Stato.

Per la prima si tratta di veder comunque riconosciuta, nell'ordinamento civile, una realtà collettiva dei fedeli.

La previsione di operare in una piattaforma comune, ma sfalsata, con quelle associazioni che non si è ritenuto di riconoscere come enti ecclesiastici, non limita tuttavia l'intervento dell'autorità ecclesiastica, la quale esercita la sua funzione di guida e di vigilanza sulla stessa associazione sia in fase di 'collegamento', sia in fase di svolgimento delle attività previste nello statuto.

In questo progetto lo Stato mette a disposizione dei propri cittadini-fedeli ulteriori strumenti perché essi soddisfino pienamente le loro esigenze religiose, senza rinunciare ai controlli previsti dalle disposizioni civili sull'attribuzione della personalità giuridica. Si tratta in ogni caso di

⁵ La dottrina ha insistentemente cercato di inquadrare e di classificare questo tipo di figure, proponendo anche la distinzione tra "enti religiosi" ed "enti ecclesiastici", cfr. P. FLORIS, *L'ecclesiasticità degli enti, standards normativi e modelli giurisprudenziali*, Torino, 1997, p. 9.

riconoscere persone giuridiche private, disciplinate ‘in conformità del diritto comune’ e sottoposte alla sua normativa, tanto in fase di istituzione, quanto durante l’intera vita della stessa associazione.

3. Gli articoli 9 e 10 come piani paralleli.

I principi elaborati in sede di Commissione Paritetica, una volta sottoposti alle Alte Parti, sono stati tradotti in un articolato normativo che ha riformato la materia degli enti, dei beni ecclesiastici, degli impegni finanziari dello Stato italiano verso la Chiesa cattolica e degli interventi dello stesso nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici.

In particolare rientra nel nostro settore di interesse la disciplina con la quale è stato regolato l’associazionismo dei fedeli.

All’art. 9 della legge 222/85⁶ si dispone che “le società di vita apostolica e le associazioni pubbliche di fedeli possono essere riconosciute soltanto previo assenso della Santa Sede e sempre che non abbiano carattere locale”.

Il successivo art. 10 rileva come “le associazioni costituite o approvate dall’autorità ecclesiastica non riconoscibili a norma dell’articolo precedente, possono essere riconosciute alle condizioni previste dal codice civile. Queste ultime restano in tutto regolate dalle leggi civili, salvi la competenza dell’autorità ecclesiastica circa la loro attività di religione o di culto e i poteri della medesima in ordine agli organi statutari.

In ogni caso è applicabile l’articolo 3 delle presenti norme”.

Ad una prima lettura gli articoli rivelano una importanza consequenziale, come se si fosse voluto suddividere il fenomeno associativo di matrice ecclesiale in due settori distinte, ma collegati l’uno con l’altro. Le Parti contraenti nel rispecchiare i principi della Commissione e nel recepirne lo spirito di disciplina, hanno marcato con decisione gli ambiti di applicazione della materia associativa, facendoli rientrare tutti nell’orbita concordataria, prevedendo, tuttavia, un riconoscimento come enti ecclesiastici per alcune specie di associazioni e una speciale regolamentazione nell’ordinamento civile per le altre.

L’art. 9, pur nella specificità applicativa, riguarda le disposizioni e le condizioni previste per gli enti confessionali cattolici che possono acqui-

⁶ L. 20 maggio 1985, n. 222, in *Suppl. ord. Gazz. Uff.* 3 giugno 1985, n. 129.

stare la personalità giuridica nell'ordinamento dello Stato e assumere la qualifica di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti.

L'art. 10, invece, si presenta come norma residuale in quanto riguarda il fenomeno associativo non regolabile ai sensi dell'art. 9 succitato, esso prevede la soggezione alle norme comuni dell'ordinamento statale di un fenomeno che trova la sua origine nell'ambito ecclesiale e si propone così come norma di chiusura dal momento che completa il quadro normativo ammettendo una forma particolare di associazionismo dei fedeli tra le materie oggetto delle disposizioni sugli enti ecclesiastici⁷.

Precisata l'origine ed il dettato delle due norme, è necessario identificare le associazioni che possono rientrare nella disciplina.

Una premessa diventa indispensabile. Quando parliamo di associazionismo dei fedeli non possiamo includere indistintamente tutte quelle espressioni della spiritualità che trovano realizzazione in modo collettivo, ma dobbiamo considerare quelle realtà aggreganti che presentano comunque un collegamento con le istituzioni ecclesiastiche. Altrimenti rischiamo di allargare oltre misura le intenzioni dei contraenti e sfalsare la loro volontà. In questa analisi ci vengono in aiuto sia lo spirito che ha animato la Commissione Paritetica nei suoi lavori, sia la disciplina che l'ordinamento canonico prevede in merito.

La Commissione ha affrontato separatamente – collocandoli tra gli enti ecclesiastici- le gli istituti religiosi, le confraternite e le fondazioni di culto, “confermando nella sostanza i requisiti dalle norme vigenti per il riconoscimento”⁸; così come è avvenuto per gli istituti religiosi e per le società di vita apostolica di diritto diocesano.

Essa ha trattato distintamente le “associazioni pubbliche e private di fedeli che hanno ricevuto nel codice di diritto canonico un nuovo inquadramento”⁹, prevedendo la necessaria formulazione di una normativa speciale e separata.

⁷ C. MIRABELLI, *Associazioni di fedeli, regolamentazione civile e competenza dell'autorità ecclesiastica (Brevi osservazioni in margine all'art. 10 l. 20 maggio 1985, n. 222)*, in *Amministrazione e rappresentanza negli enti diversi dalle società*, Milano, 1990, p. 333; V. MARANO, *Le associazioni di fedeli tra enti ecclesiastici e persone giuridiche private. Considerazioni preliminari in margine all'art. 10 della legge 20 maggio 1985, n. 222*, in *Lo studio del diritto ecclesiastico, Attualità e prospettive*, cura di V. TOZZI, vol. II, Salerno, 1996, p. 97 s.; L. M. SISTACH, *Le associazioni di fedeli*, Cinisello Balsamo, 2006; A. BETTETINI, *Gli enti e i beni ecclesiastici. Art. 831*, Milano, 2005, p. 49 s.; M. R. PETRONGARI, *Profili privatistici degli enti nell'ordinamento italiano*, Pontificia Università Lateranense, 2000.

⁸ *Relazione sui principi*, *Foro It.*, 1984, V, p. 372.

⁹ *Relazione sui principi*, *Foro It.*, 1984, V, p. 373.

La presenza nell'art. 9 delle società di vita apostolica rappresenta solo una collocazione di opportunità, in quanto sottostanno alle stesse condizioni previste per le associazioni di fedeli ai fini del riconoscimento.

In questo processo si è notevolmente tenuto conto anche della classificazione presente nell'ordinamento canonico il quale propone nel *Codex* una distinzione tra le associazioni di fedeli, quelle formate da laici, quelle costituite da chierici, quelle infine composte da chierici e laici insieme, le società di vita apostolica cui si aggiungono gli istituti di vita consacrata¹⁰.

Rileva, giustamente, Pettinato che per questi ultimi non rileva tanto il loro aspetto associativo dal momento che i membri di tali istituti, per la professione pubblica dei consigli evangelici assumono uno stato personale proprio e diverso dallo *status* degli altri fedeli, chierici o laici¹¹, con conseguente previsione di una diversa collocazione rispetto alle associazioni.

Iniziamo la nostra analisi con l'identificazione delle associazioni pubbliche.

Il principio che dobbiamo applicare è quello del presupposto¹², in base ad esso l'ordinamento civile ricollega determinate conseguenze a situazioni giuridiche che sono previste e disciplinate dall'ordinamento canonico, come nel caso le forme associative di natura pubblica. Lo Stato si limita a prendere atto delle forme aggregative presupposte e ad applicarvi le forme concordatarie di riferimento. Pubbliche sono gli enti costituiti o eretti dalla competente autorità ecclesiastica, (la Santa Sede, la Conferenza episcopale o il vescovo diocesano), per le particolari finalità che si propongono, quali l'insegnamento della dottrina cristiana in nome della Chiesa, l'incremento del culto pubblico o altri fini riservati, per loro stessa natura, alla autorità ecclesiastica¹³.

¹⁰ Cfr. can. 298 *Codex iuris canonici*.

¹¹ S. PETTINATO, *Le associazioni dei fedeli: la condizione giuridica dei battezzati*, in *Il fedele cristiano*, Bologna, 1989, p. 234.

¹² V. PARLATO, *Legislazione statale in materia religiosa e normativa pattizia*, in *Dir. eccl.*, 1983, I, p. 624 s..

¹³ Cfr. can. 301 In particolare si precisa che "l'autorità ecclesiastica competente, se lo giudica opportuno, può erigere associazioni di fedeli anche per il conseguimento diretto o indiretto di altre finalità spirituali alle quali non sia stato sufficientemente provveduto mediante iniziative private". Nota pastorale della Commissione episcopale per il laicato *Le aggregazioni laicali nella Chiesa*, 29 aprile 1993, in *Enchiridion CEI*, 5, 1544-1621. La Maternini nota come "devono considerarsi inoltre come associazioni pubbliche quelle previste dal can. 313, secondo il quale, '*constitutae, ipso iure*', persone giuridiche pubbli-

L'acquisizione della personalità giuridica canonica avviene per lo stesso decreto con cui l'associazione viene eretta. La possibilità prevista dal *Codex* di agire in nome della Chiesa determina una responsabilità della stessa autorità ecclesiastica, la quale prevede poteri di intervento e di vigilanza ampi e marcati¹⁴.

Malgrado l'alto livello di garanzia che la Chiesa già prescrive per le proprie associazioni pubbliche, le Parti contraenti hanno previsto per queste figure, al fine del loro riconoscimento come persone giuridiche nell'ordinamento italiano, oltre alle procedure concordatarie comuni a tutti gli enti ecclesiastici, un previo assenso della Santa Sede e la dimostrazione che esse non hanno un carattere meramente locale.

Se la forma associativa prevista dall'art. 9 risulta complessivamente chiara, altrettanto non può dirsi per le "associazioni costituite o approvate dall'autorità ecclesiastica non riconoscibili a norma dell'articolo precedente", associazioni di cui all'art. 10.

La disposizione si presenta volutamente aperta, nel senso che non determina *a priori* quali fattispecie associative canoniche possano rientrare nella normativa, e lascia alle singole esperienze collettive costituite o approvate dall'autorità ecclesiastica, il potere di decidere se usufruire della previsione di cui al citato art. 10.

Ne segue che la richiesta di personalità giuridica nel diritto civile è rimessa ad una valutazione discrezionale dei soci, data la natura non pubblica di quelle associazioni¹⁵.

Potremmo considerare l'art. 10 una norma quadro nella quale sono poste con precisione solo le condizioni da rispettare, ma non è stato

che, con lo stesso decreto con cui sono erette, agiscono '*nomine Ecclesiae*', '*intuitu boni publici*' a norma del can. 116, § 1, ricevendo, per quanto è richiesto, la '*missio*'. Cfr. M. F. MATERNINI, *Elementi di diritto amministrativo canonico*, Torino, 2005, p. 91.

Anche se nelle norma codiciali si precisa che le persone giuridiche pubbliche sono insieme di persone o di cose, appare chiaro come il presupposto investa l'insieme di persone, lasciando il resto alle fondazioni di culto, *ex art. 12* della legge 222/85.

¹⁴ Can. 315-319; per una prima analisi sulla presunta distinzione tra le finalità dell'ente e quelle proprie dell'istituzione ecclesiastica, cfr. M. F. MATERNINI, *Elementi di diritto amministrativo canonico*, Torino, 2005, p. 92.

¹⁵ Questa considerazione va letta come momento precedente la mera fase istituzionale, quella della presentazione della domanda, per la quale viene richiesto comunque l'assenso dell'autorità ecclesiastica competente oppure una sua azione diretta di presentazione, procedimento richiesto per tutti i tipi di associazione.

identificato il contenuto specifico, al fine di renderla sempre utilizzabile per nuove forme di aggregazione determinate dall'evoluzione della realtà sociale.

Sviluppare la frase in forma negativa, "le associazioni [...] non riconoscibili a norma dell'articolo precedente" non significa necessariamente riservare l'attenzione alle sole associazioni private, l'altro versante dell'associazionismo ecclesiale, ma significa, casomai, aprire a tutte le forme associative, comunque costituite o approvate, con la sola esclusione di quelle già previste dall'art. 9¹⁶, ed estendere anche alle associazioni pubbliche che non dispongono delle condizioni richieste per diventare enti ecclesiastici civilmente riconosciuti¹⁷.

Questo infatti potrebbe accadere per quelle associazioni pubbliche di mero diritto diocesano con uno spazio di azione troppo limitato localmente, oppure per quelle che non ottengono l'assenso della Santa Sede.

Tra le associazioni locali non possiamo trascurare le confraternite, organismi che presentano un fine di culto e/o beneficenza. La loro posizione giuridica non è facilmente determinabile dal momento che sono state oggetto di diversi interventi, concordati e unilaterali, considerato anche l'intreccio con il regime delle IPAB¹⁸. Si possono presentare come enti ecclesiastici o enti privatizzati con provvedimento dell'autorità regionale nella cui sfera di competenza esse operano. Sebbene possano avere uno

¹⁶ Intendo chiarire come non esista per le associazioni pubbliche che possiedono i requisiti ex art. 9, la possibilità di scegliere le modalità presentate nell'art. 10, pena lo stravolgimento del criterio con il quale si è voluto disciplinare l'associazionismo dei fedeli. L'esclusione non deriva tanto dal dettato normativo, per il quale non esistono impedimenti diretti, ma dalla volontà concordataria che troverà sicura applicazione nell'autorità ecclesiastica competente investita nell'ambito di presentazione della domanda di riconoscimento.

¹⁷ La dottrina non è concorde nel definire i limiti di azione dell'art. 10, proponendo soluzioni più circoscritte, le sole associazioni private, o più estese, includendo anche le società di vita apostolica, cfr. M. TEDESCHI, *La rilevanza civile delle associazioni ecclesiali*, in *Le associazioni nella Chiesa*, Città del Vaticano, 1999, p. 135; F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, 1997, p. 292; T. MAURO, *Gli aspetti canonistici di rilevanza civile nell'attività degli enti ecclesiastici*, in *Scritti di diritto ecclesiastico e canonico*, vol. II, Milano, 1991, p. 753.

¹⁸ Sulle confraternite vi veda P. FLORIS, *L'ecclesiasticità degli enti, standards normativi e modelli giurisprudenziali*, Torino, 1997, p. 276 s.; F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, 1997, p. 294; G. FELICIANI- A. ROCCELLA, *Il regime delle confraternite alla luce di un recente parere del Consiglio di Stato*, in *Arch. giur.*, 1993, p. 199 s., e bibliografia ivi citata.

scopo solo prevalente o esclusivo di culto, hanno facoltà di chiedere il riconoscimento della personalità giuridica civile ai sensi dell'art. 10.

Di diverso avviso appare invece la posizione che rivestono i terzi ordini, "associazioni i cui membri conducono una vita apostolica e tendono alla perfezione cristiana partecipando nel mondo al carisma di un istituto religioso, sotto l'alta direzione dell'istituto stesso"¹⁹. L'avvicinamento all'istituto religioso non significa la sottoposizione ad una diversa disciplina canonica, ma solamente la precisazione di quel collegamento fondamentale per la loro piena operatività, che rileverà in sede di presentazione della domanda di riconoscimento come persone giuridiche private.

A rendere ancora meno immediata la disposizione è il riferimento alle "associazioni costituite o approvate dall'autorità ecclesiastica". Il rinvio della competenza di qualificazione nella sfera canonica, non deve essere inteso come un rimando assoluto alle terminologie utilizzate in sede codicistica, pena la mancata comprensione dell'intero segmento²⁰.

Infatti il riferimento esclusivo al solo piano normativo canonico limiterebbe il contesto di azione a scapito dell'ampio respiro che i contraenti hanno voluto attribuire a questo particolare aspetto del fenomeno associativo²¹.

Nell'ordinamento canonico la costituzione e l'approvazione di una associazione sono espressioni utilizzate per le persone giuridiche pubbliche e per quelle private, come azioni necessarie a dare rilevanza ad una struttura partecipativa della missione canonica nel perseguire finalità ecclesiali.

In quel contesto l'erezione rappresenta un intervento diretto e proprio dell'autorità nel dar vita ad un'associazione che persegue finalità particolari²² o nel trasformare una persona giuridica privata in pubblica.

L'approvazione da parte dell'autorità competente, invece, sta ad indicare il primo passaggio al quale deve sottoporsi una associazione privata

¹⁹ Can. 303 *c.i.c.*.

²⁰ Per una analisi della disciplina si veda S. PETTINATO, *Le associazioni dei fedeli: la condizione giuridica dei battezzati*, in *Il fedele cristiano*, Bologna, 1989, p. 238 s.; C. RE-DAELLI, *Alcune questioni pratiche riguardanti le associazioni di fedeli nel contesto italiano*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 3, 1990, p. 354; W. SCHULZ, *Le associazioni nel diritto canonico*, in *Dir. eccl.*, 1988, I, p. 349.

²¹ La disciplina precedente era contenuta nel Regio Decreto 2 dicembre 1929, n. 2262 "Approvazione del regolamento per l'esecuzione della legge 27 maggio 1929, n. 848, sugli enti ecclesiastici e sulle amministrazioni civili dei patrimoni destinati a fini di culto".

²² Cfr. can. 301, 312 *c.i.c.*

per accedere al livello di acquisizione della personalità giuridica, conferita con decreto formale²³.

Qualora accedessimo a questa linea interpretativa incapperemmo in due errori ermeneutici; il primo consisterebbe nel ritenere la disciplina di questo aspetto dell'associazionismo ecclesiale una sfera autonoma, non integrata nel contesto concordatario. Non a caso, infatti, notiamo come il comma 6 dell'art. 7 della legge 121/85 e l'art. 1 della 222/85 fanno ugualmente uso dei termini costituzione e approvazione, segnale che le parti hanno voluto presentare un piano terminologico di riferimento comune per utilizzare lo stesso metro di valutazione nella trattazione delle diverse materie oggetto di revisione.

Il secondo errore, invece, introdurrebbe una necessaria e parallela corrispondenza tra la soggettività giuridica canonica e la corrispondente personalità civile, dove acquisterebbe valore solamente l'incidenza pubblica e privata della personalità giuridica²⁴.

Ritengo, invece, che i requisiti di costituzione o approvazione richiesti alle associazioni per essere comprese nell'art. 10, salvo sempre le possibilità riservate dall'art. 9, vadano letti e intesi come gli strumenti a disposizione dell'autorità ecclesiastica per dare rilevanza pubblica all'associazione.

La norma potrà sicuramente essere applicata alle associazioni i cui statuti siano stati riveduti dall'autorità ecclesiastica attraverso il procedimento della *agnitio* e della *recognitio* o della *probatio*, come verifica della conformità al diritto canonico e come riconoscimento della loro ecclesiasticità²⁵.

Ugualmente per le associazioni che sono state lodate o raccomandate.

²³ Cfr. can. 322, § 2 *c.i.c.*. La semplificazione che prospetto presenta nel *Codex* maggiori complicazioni nel momento in cui si menzionano associazioni legittimamente costituite (can. 309), il diritto dei fedeli di costituire associazioni (can. 299), la costituzione delle associazioni pubbliche in persona giuridica per lo stesso decreto con cui viene eretta (can. 313), la rilevanza giuridica delle associazioni private non costituite in persone giuridiche (can. 310) o la approvazione degli statuti delle associazioni pubbliche (can. 314). Non va certo dimenticato come nell'ordinamento canonico le persone giuridiche sono costituite o "dalle stessa disposizione del diritto o dalla concessione speciale da parte della competente autorità data per mezzo di un decreto" (can. 114).

²⁴ Così R. BOTTA, *Persone giuridiche pubbliche e persone giuridiche private nel nuovo codice di diritto canonico*, in *Scritti in memoria di Pietro Gismondi*, Milano, 1987, p. 186.

²⁵ Can. 299, § 3. In questa fase si tende ad attestare l'autenticità cristiana presente nell'associazione.

Tale positiva valutazione, se non modifica la natura, la struttura associativa o le finalità perseguite, tuttavia genera “un’accresciuta credibilità ecclesiastica di fronte ai soci. Anche gli altri fedeli ricevono assicurazione circa la significatività ecclesiale e l’utilità pastorale di un’associazione”²⁶.

Nel quadro prospettato rientrano a pieno titolo le associazioni che riescono a ottenere la personalità giuridica privata canonica²⁷. In questo modo, esse acquistano, per l’ordinamento canonico, una soggettività piena di diritti e di doveri corrispondenti alla loro struttura, senza che l’approvazione degli statuti, richiesta come fase necessaria per il riconoscimento in persona giuridica, comporti un mutamento della natura privata dell’associazione. Questa figura rappresenta la condizione ottimale nella quale viene a trovarsi una associazione di fedeli quando chiede di aderire al disposto normativo dell’art. 10, dal momento che presenta già quel collegamento organico collaudato con l’autorità ecclesiastica e quella autonomia giuridica che la rende direttamente responsabile delle proprie azioni, anche verso terzi.

Tuttavia le figure associative potenzialmente interessate dalla norma non possono, a mio avviso, limitarsi a queste. Abbiamo già evidenziato come il termine ‘costituite’ viene inteso nel suo significato prevalente di ‘erette’.

Anche se nel codice di diritto canonico il termine ‘approve’ viene usato in riferimento agli statuti, sia di un’associazione pubblica che privata e mai direttamente per una associazione in quanto tale²⁸, quello che rileva in sede civile è unicamente l’azione dell’autorità ecclesiastica competente. Questo agire dovrebbe consistere in un riconoscimento dell’associazionismo che trova espressione giuridica in un atto formale. La norma tuttavia non richiede l’identificazione dell’oggetto posto a fondamento di

²⁶ Nota pastorale della Commissione episcopale per il laicato *Le aggregazioni laicali nella Chiesa*, 29 aprile 1993, in *Enchiridion CEI*, 5, 1586, p. 721.

²⁷ La stessa CEI rileva che una persona giuridica canonica può assumere nell’ordinamento civile una qualifica diversa da quella di “ente ecclesiastico civilmente riconosciuto”, come associazione giuridica privata, associazione di fatto o IPAB. In particolare per l’art. 10 si conferma il ruolo riservato a quelle associazioni “che non sono riconoscibili come enti ecclesiastici”, CEI, *Istruzione in materia amministrativa*, 1 aprile 1992, in *Notiziario C.E.I.* 18 (1992) 60-143, art. 14; M. RIVELLA, *Problematiche attuali circa il riconoscimento delle associazioni di fedeli in Italia*, in *Ius Ecclesiae*, 16 (2004), p. 249.

²⁸ C. REDAELLI, *Alcune questioni pratiche riguardanti le associazioni di fedeli nel contesto italiano*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 3, 1990, p. 353.

questa rilevanza, ma solo una presa d'atto formale, di natura pubblica²⁹ di una realtà associativa che opera nel contesto ecclesiale.

Ecco allora che alle figure appena delineate si potrebbero aggiungere quelle aggregazioni che hanno ottenuto il consenso ecclesiale per l'assumere la denominazione di associazione cattolica³⁰.

La previsione normativa concordataria sulle associazioni di fedeli pone anche l'accento sul rilievo dell'estensione del raggio di azione delle finalità programmate. Infatti solo le associazioni pubbliche devono dimostrare di non avere carattere locale per ottenere il riconoscimento come enti ecclesiastici. L'attestazione può avvenire con la dimostrazione pratica che l'attività istituzionale coinvolge almeno due diocesi oppure con un idoneo certificato emesso dalla Santa Sede³¹.

La particolare richiesta trova fondamento non tanto sul differente grado di efficienza o di strutturazione dell'associazione connesso alla sua dimensione operativa, quanto sul livello di pubblicità e rilevanza giuridica che il riconoscimento produce e sulle garanzie da proporre ai terzi. Di conseguenza, per il combinato dei disposti previsti dagli art. 9 e 10, dobbiamo prendere atto come il terreno di operatività delle associazioni pubbliche non sia esclusivamente nazionale, e per quelle non pubbliche non soltanto regionale o locale.

4. La normativa di riconoscimento della personalità giuridica; strumenti diversi per regolamentare situazioni distinte.

Continuiamo ad analizzare i contenuti degli articoli 9 e 10 della legge 222, relativamente alla rilevanza civile delle associazioni pubbliche e private di fedeli, nella loro dimensione di enti ecclesiastici civilmente rico-

²⁹ Can. 300 *c.i.c.*.

³⁰ Questa lettura ci porta a escludere quelle situazioni nelle quali il riconoscimento non avviene attraverso un atto esplicito e ufficiale dell'autorità ecclesiastica, ma in modo implicito, forma comunque sufficiente per rilevare nell'ordinamento canonico, come confermato dai lavori conciliari, cfr. S. PETTINATO, *Le associazioni dei fedeli: la condizione giuridica dei battezzati*, in *Il fedele cristiano*, Bologna, 1989, p. 257.

³¹ Il carattere non locale va inteso nel suo significato di "svolgimento dell'attività istituzionale nell'ambito territoriale di almeno due Diocesi", così la Circolare del 19 giugno 1998, n. 111/bis, A.C.C. del Ministero dell'Interno, Direzione Generale degli Affari dei Culti, Servizio Affari dei Culti "Riconoscimento della personalità giuridica degli enti di culto cattolico".

nosciuti o più semplicemente di enti civili con un preciso profilo di specialità³².

Il lavoro verterà, in una prima parte, sulla precisazione delle procedure concordatarie di riconoscimento della personalità giuridica nell'ordinamento dello Stato, sempre con l'attenzione rivolta al fenomeno associativo disposto dall'art. 9, e in una seconda sulle disposizioni normative statali di attribuzione della personalità giuridica privata, in sintonia con quanto contenuto in particolare nel II comma dell'art. 10.

La regolamentazione del riconoscimento degli enti ecclesiastici nell'ordinamento statale è distribuita in diverse fonti, in particolare nella legge 121 del 1985, nella legge 222 del 1985 e nel regolamento esecutivo della stessa, il DPR 33/87, le quali sono state oggetto nel tempo di revisioni e aggiornamenti concordati³³.

A seguito del regolamento di esecuzione della legge 222/85, il Mini-

³² Sulla valutazione della materia prevista, oggetto degli artt. 9 e 10, come disciplina speciale o settore particolare dell'ordinamento italiano e sul riconoscimento anche agli effetti civili del legame delle associazioni interessate con l'ordinamento canonico, rimando *infra*.

³³ L. 25 marzo 1985, n. 121 in *Suppl. ord. Gazz. Uff.* 10 aprile 1985, n. 85; L. 20 maggio 1985, n. 222, in *Suppl. ord. Gazz. Uff.* 3 giugno 1985, n. 129; D.P.R. 13 febbraio 1987, n. 33, in *Gazz. Uff. Serie gen.* – n. 41 del 19 febbraio 1987; D.P.R. 1 settembre 1999, n. 337, in *Gazz. Uff. Serie gen.* – n. 230 del 30 settembre 1999; L. 12 gennaio 1991, n. 13, in *Gazz. Uff.* 17 gennaio 1991, n. 14; Art. 17, n. 26 L. 15 maggio 1997, n. 127, in *Suppl. ord. Gazz. Uff.* 17 maggio 1997, n. 113; D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361, in *Gazz. Uff.* 7 dicembre 2000, n. 286; Circolare del 1° maggio 1988, n. 129 del Ministero dell'Interno, Direzione Generale Servizio cittadinanza, Affari speciali e patrimoniali, prot. n. K3 “Criteri operativi per gli adempimenti di competenza delle Prefetture in materia di riconoscimento delle persone giuridiche private e di autorizzazione agli acquisti e all'accettazione di liberalità”; Circolare del 28 ottobre 1989, n. 71 del Ministero dell'Interno, Direzione Generale degli Affari dei Culti, Direzione Affari del Culto Cattolico “Legge 20 maggio 1985, n. 222 – Regolamento approvato con D.P.R. 13 febbraio 1987, n. 33. Riconoscimento civile degli enti ecclesiastici”; Circolare del 30 marzo 1996, n. 93 del Ministero dell'Interno, Direzione Generale degli Affari dei Culti “Procedimenti amministrativi relativi agli enti ecclesiastici cattolici. Riconoscimenti giuridici e provvedimenti di autorizzazione”; Circolare del 20 aprile 1998, n. 111 del Ministero dell'Interno, Direzione Generale degli Affari dei Culti, Servizio Affari dei Culti “Enti di culto cattolico e di culti diversi dal cattolico – Semplificazione dei procedimenti relativi al riconoscimento ed alle connesse vicende giuridiche”; Circolare del 19 giugno 1998, n. 111/bis A.C.C. del Ministero dell'Interno, Direzione Generale degli Affari dei Culti, Servizio Affari dei Culti “Riconoscimento della personalità giuridica degli enti di culto cattolico”; Circolare del 3 novembre 1999, n. 122 del Ministero dell'Interno, Direzione Generale degli Affari dei Culti, Servizio Affari dei Culti “D.P.R. 1 settembre 1999, n. 337 Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1987, n. 33 in materia di enti e

stero dell'interno, Direzione Generale degli Affari dei Culti, Servizio Affari dei Culti, emise una circolare, la n. 71 del 1989, al fine di "conglobare in un testo di facile consultazione [...], anche alla luce delle esperienze maturate nel primo anno di applicazione delle legge e del regolamento, principi, chiarimenti ed istruzioni circa le attività da porre in essere, in sede istruttoria, da parte delle Prefetture, cui la domanda di riconoscimento viene presentata"³⁴.

Una nuova circolare, del 30 marzo 1996 n. 93, evidenziò come il Consiglio di Stato avesse rimarcato "l'assoggettamento degli enti ecclesia-

beni ecclesiastici"; Circolare del 16 gennaio 2001, n. 126 del Ministero dell'Interno, Direzione Generale degli Affari dei Culti, Servizio Affari dei Culti "D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361 Semplificazione dei procedimenti relativi al riconoscimento delle persone giuridiche private. Disposizioni speciali per gli enti di culto"; Scambio di Note con Allegati 1 e 2 tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede costituente un'intesa tecnica interpretativa ed esecutiva dell'Accordo modificativo del Concordato Lateranense del 18 febbraio 1984 e del successivo Protocollo del 15 novembre 1984, Vaticano-Italia, 10 aprile/30 aprile 1997, in *Suppl. ord. Gazz. Uff.* 15 ottobre 1997, n. 241; Scambio di note tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede su taluni aspetti procedurali attinenti al riconoscimento degli enti ecclesiastici, 11 luglio 1998-27 ottobre 1998. Da segnalare sul fronte CEI la nuova *Istruzione in materia amministrativa*, del 1° settembre 2005, n. 5, in *Notiziario CEI*, 2005, p. 332.

³⁴ Si chiariva che alla domanda, firmata dal legale rappresentante o dall'autorità ecclesiastica, andassero allegati "3) copia autentica del decreto canonico di erezione dell'ente (art. 2 comma 2/a del regolamento) e, ove l'Associazione sia stata costituita con atto pubblico, copia autentica di detto atto; 4) statuto dell'associazione, vistato per approvazione dall'Autorità ecclesiastica [...] contenente, redatte in articoli, le norme relative alla struttura dell'ente ed ai controlli canonici di cui è soggetto. Tale documento doveva essere datato e prodotto in originale e in cinque copie autentiche, due delle quali in bollo. In esso venivano esplicitati in particolare la denominazione, la sede, il fine specifico di religione o di culto, il patrimonio iniziale, le norme di funzionamento ed i poteri degli organi di rappresentanza dell'ente, le norme relative alla amministrazione dei beni, i controlli canonici di cui l'ente è soggetto, le norme relative all'estinzione dell'ente, alla devoluzione del patrimonio, alla eventuale nomina di un commissario straordinario ed ai suoi poteri, [...] Questa direzione generale è disponibile per l'esame preventivo di una bozza di statuto prima della sua approvazione da parte dell'Autorità ecclesiastica e della sua predisposizione in carta legale; 5) assenso della Santa Sede di cui all'art. 9 della legge; 6) relazione contenente cenni storici sull'origine dell'ente e della sua attività negli ultimi tre anni con particolare riguardo alla sua diffusione ed al carattere non locale, elementi che dimostrino come le finalità costitutive ed essenziali dell'ente siano di religione e di culto, la consistenza e la sufficienza dei mezzi economici a disposizione, titolo in base al quale l'ente ha la disponibilità della sede, allegando il relativo atto o contratto, generalità degli amministratori e del legale rappresentante; 7) prospetto delle entrate e delle spese relative a ciascuno degli ultimi tre anni o del minor periodo di esistenza dell'ente".

stici, pur nella specificità della loro natura, alla disciplina delle norme di diritto comune con particolare riguardo a quanto attiene il patrimonio, la redazione dei bilanci, quando l'attività dell'ente non si esaurisca in attività di culto e di religione, la necessità della forma dell'atto pubblico per l'atto costitutivo e lo statuto per quegli enti che, sia pure di culto, non rientrano nella costituzione gerarchica della chiesa cattolica”.

In tema di statuti, venne posta in rilievo le difficoltà incontrate dagli enti nella redazione “di tali atti fondamentali per la loro esistenza” e si allegava copia degli statuti più significativi³⁵.

Rilevava giustamente Cardia³⁶ che si trattava di orientamenti che

³⁵ “STATUTO GIURIDICO. Art. 1. L'Associazione pubblica di fedeli denominata «.....», con sede in, eretta canonicamente con provvedimento del, è stata costituita con atto pubblico in data per notaio n. di repertorio. Art. 2. L'associazione, perseguendo fini di culto e di religione, realizza la propria vocazione dedicandosi al(specificare finalità perseguite)*. Art. 3. Fanno parte dell'Associazione(indicare le categorie di persone e i requisiti necessari per l'ammissione). La domanda di ammissione degli associati verrà valutata da(individuare l'Organo competente). Art. 4. L'Associazione è governata da(specificare gli Organi di Governo e per ciascuno di essi il numero di componenti, le modalità di nomina nonché i relativi poteri). Art. 5. Agli effetti civili l'Associazione agisce per mezzo del Legale rappresentante la cui qualifica è certificata da..... (indicare la competente Autorità ecclesiastica) previa nomina da parte di e dura in carica Art. 6. Il Rappresentante legale può compiere tutti gli atti di ordinaria amministrazione. Per gli atti di straordinaria amministrazione è, invece, necessaria: a) l'autorizzazione da parte di; b) nonché la licenza della Santa Sede per gli atti il cui valore superi la somma fissata dalla stessa Santa Sede o che abbiano per oggetto beni di pregio storico o artistico. La concessione della licenza della Santa Sede costituisce, in ogni caso e per tutti gli atti di straordinaria amministrazione, certificazione dell'esistenza dell'autorizzazione, di cui alla lett. a). Art. 7. Il patrimonio dell'Associazione è costituito da (indicare patrimonio immobiliare – se oggetto di contestuale autorizzazione – e mobiliare. La liquidità dovrà essere comprovata, a parte, da idonea attestazione bancaria o di altro Istituto di credito) nonché dalle quote sociali e dai beni derivanti da eventuali acquisti, donazioni eredità e legati. Art. 8. In caso di estinzione o soppressione dell'Ente da parte (indicare l'Organo competente) il patrimonio sarà devoluto a Art. 9. Per quanto non contemplato nel presente statuto si rinvia alle norme dei codici di diritto canonico e civile nonché alle leggi dello Stato. *Qualora l'Ente, per il raggiungimento dei propri fini istituzionali, gestisca attività di carattere strumentale (es. gestione scuole, case di riposo ecc.), lo statuto dovrà contenere una norma relativa alla redazione dei bilanci (consuntivo e preventivo) e alle modalità di approvazione nonché una norma che preveda la figura del Collegio dei Revisori dei Conti”.

³⁶ C. CARDIA, *Procedimenti amministrativi relativi agli enti ecclesiastici cattolici (Commento alla circolare n. 93/96 del Ministero dell'Interno)*, in *Dir. eccl.*, II, 1997, p. 361. Cfr. anche C. CARDIA, – G. PASTORI, *Riconoscimento degli enti ecclesiastici e Consiglio di Stato*, in *Diritto amministrativo*, 1996, I.

“tendono ad attrarre gli enti ecclesiastici nella disciplina comune per le persone giuridiche private, ed a vanificare parti consistenti della normativa di derivazione pattizia”. La stessa formulazione di schemi di statuto veniva letta come il ritorno ad uno Stato “tutore, controllore e suggeritore, della Chiesa e delle sue strutture”.

Tuttavia la Segreteria di Stato, con nota del 1995, aveva già osservato che in materia di enti ecclesiastici, “erano venuti manifestandosi, nell’ordinamento italiano, talune linee interpretative ed applicative sulle quali la Santa Sede riteneva di non poter convenire”. La Commissione paritetica istituita per l’occasione e che concluse i lavori in data 24 febbraio 1997, elaborò una relazione finale nella quale precisò che le norme approvate con Protocollo del 15 novembre 1984, nella parte relativa agli enti civilmente riconosciuti, trattano una disciplina che presentava caratteri di specialità rispetto a quelle del codice civile in materia di persone giuridiche. In particolare “gli enti ecclesiastici sono riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili nel rispetto delle loro caratteristiche originarie stabilite dalle norme del diritto canonico. Non sono pertanto applicabili agli enti ecclesiastici le norme dettate dal codice civile in tema di costituzione, struttura, amministrazione ed estinzione delle persone giuridiche private. Non può dunque chiedersi 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 [...] Resta quindi esclusa la richiesta di requisiti ulteriori rispetto a quelli che, secondo le norme citate, costituiscono oggetto di accertamento o valutazione ai fini del riconoscimento degli enti ecclesiastici agli effetti civili, nonché di documenti non attinenti ai requisiti medesimi. Gli altri elementi previsti dall’articolo 5 delle norme predette – ad esempio il patrimonio – sono necessari soltanto al fine dell’iscrizione dell’ente civilmente riconosciuto nel registro delle persone giuridiche”³⁷. Questa intesa tecnica interpretativa venne portata a conoscenza dei Prefetti con la circolare n. 104 del 12 agosto 1997, nella quale si evidenziava la necessità di contenere l’attività istruttoria nell’ambito delle innovazioni concordate.

³⁷ Cfr. Scambio di Note con Allegati 1 e 2 tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede costituente un’intesa tecnica interpretativa ed esecutiva dell’Accordo modificativo del Concordato Lateranense del 18 febbraio 1984 e del successivo Protocollo del 15 novembre 1984, Vaticano-Italia, 10 aprile/30 aprile 1997, in *Suppl. ord. Gazz. Uff.* 15 ottobre 1997, n. 241.

Superata la fase critica, la circolare n. 111, del 20 aprile 1998, procedeva a formulare le schede contenenti la documentazione necessaria ai fini del riconoscimento giuridico degli enti³⁸, sulla base anche del parere fornito dal Consiglio di Stato³⁹.

Con la successiva circolare n. 111/bis del 19 giugno 1998, si precisava meglio il carattere non locale richiesto per le associazioni pubbliche di fedeli e per le società di vita apostolica. Mentre la *Relazione sui principi* aveva previsto che l'ente ecclesiastico operasse "su basi interdiocesane", nella prassi si valutava lo svolgimento dell'attività istituzionale nell'ambito territoriale di almeno due diocesi. Al riguardo si chiariva che "il difetto

³⁸ Le nuove schede andavano a sostituire quelle allegate alla circolare n. 78 del 23 novembre 1993.

DOCUMENTAZIONE A CARATTERE GENERALE

1. Istanza	in bollo, datata e sottoscritta dal legale rappresentante, contenente: generalità del rappresentante legale; natura giuridica dell'ente; denominazione e sede; elencazione della documentazione allegata.
2. Assenso	della competente Autorità ecclesiastica al riconoscimento giuridico; può essere apposto in calce all'istanza o con atto a parte; non occorre qualora l'istanza sia sottoscritta dalla stessa Autorità ecclesiastica.
3. Decreto di erezione canonica o di approvazione	se scritto in latino dovrà essere corredato della traduzione in lingua italiana. N.B.: per le Confraternite, in mancanza del provvedimento canonico, potrà essere prodotto un attestato sostitutivo dell'Ordinario Diocesano.

In relazione alla tipicità degli enti la documentazione riportata doveva essere integrata:

ASSOCIAZIONI PUBBLICHE DI FEDELI

Assenso ex art. 9 L. 222/1985	della Santa Sede.
Statuto	ove il diritto ne prescriva il possesso e ai fini della valutazione delle finalità di culto.
Relazione sulle attività svolte	sottoscritta dal legale rappresentante da cui risulta anche che l'ente svolge la propria attività nell'ambito territoriale di almeno due diocesi (allegando relativi nulla osta).

³⁹ Cfr. parere Consiglio di Stato del 7 ottobre 1997 n. 324.

di tale requisito non rappresenta elemento ostativo al riconoscimento qualora il carattere non locale venga attestato dalla Santa Sede”. Si aggiungeva, infine, “la non necessarietà del nulla osta dell’Ordinario Diocesano della Diocesi a cui appartiene l’ente essendo sufficiente a soddisfare tale requisito il decreto di erezione canonica”⁴⁰.

La Segreteria di Stato, a seguito dell’art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127 con la quale si era abrogata “ogni diversa disposizione di legge che prevede il parere del Consiglio di Stato in via obbligatoria”⁴¹, in una Nota Verbale, conveniva su questo indirizzo operativo in quanto le “procedure semplificate sembrano non esporre a rischio gli aspetti sostanziali attinenti l’identità degli enti ecclesiastici”⁴². Nell’occasione si esprimeva anche sulla legge 12 gennaio 1991, n. 13⁴³ che aveva sottratto alla competenza del Presidente della Repubblica e aveva affidato a quello del Ministro competente per materia, il Ministero dell’Interno, l’emanazione del decreto di riconoscimento civile delle persone giuridiche. “Considerata la natura essenzialmente procedurale della disposizione concernente la forma dell’atto amministrativo di attribuzione della personalità giuridica civile”, si conveniva sulla opportunità di continuare a dar corso alla prassi introdotta.

Nell’evoluzione della disciplina del riconoscimento giuridico degli enti ecclesiastici, il DPR del 1° settembre 1999, n. 337⁴⁴, rappresenta una tappa importante nella definizione dei documenti da allegare alla domanda e nella separazione della fase istitutiva da quella dell’iscrizione nel registro delle persone giuridiche. Infatti l’articolo 2 del regolamento DPR 33/87 veniva completamente sostituito: “1. La domanda di riconoscimento prevista dall’art. 3 della legge è diretta al Ministero dell’Interno ed è presentata alla prefettura della provincia in cui l’ente ha sede. In essa devono essere indicati la denominazione, la natura e i fini dell’ente, la sede e la persona che lo rappresenta. 2. Alla domanda sono allegati: a) il

⁴⁰ Circolare n. 111/bis cit.. Le disposizioni formulate costituivano parte integrante della circolare n. 111.

⁴¹ Art. 17, n. 26 L. 15 maggio 1997, n. 127, in *Suppl. ord. Gazz. Uff.* 17 maggio 1997, n. 113.

⁴² *Scambio di note tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede su taluni aspetti procedurali attinenti al riconoscimento degli enti ecclesiastici*, 11 luglio 1998-27 ottobre 1998, in *QDPE*, n. 2, 1999, p. 538.

⁴³ L. 12 gennaio 1991, n. 13, in *Gazz. Uff.* 17 gennaio 1991, n. 14.

⁴⁴ D.P.R. 1 settembre 1999, n. 337, in *Gazz. Uff.* Serie gen. – n. 230 del 30 settembre 1999.

provvedimento canonici di erezione o di approvazione dell'ente o copia autentica di esso; b) i documenti da cui risulti il fine dell'ente e le norme statutarie relative alla sua struttura salvo che si tratti di enti di cui all'articolo 2, comma primo, della legge; c) i documenti utili a dimostrare la sussistenza dei requisiti generali e speciali stabiliti dalla legge per il riconoscimento. 3. L'atto di assenso, prescritto dagli articoli 3, 8 e 9 della legge, può essere allegato alla domanda o scritto in calce alla medesima”⁴⁵.

Le innovazioni introdotte dal DPR del 10 febbraio 2000, n. 361⁴⁶ nella disciplina della materia relativa all'acquisto della personalità giuridica, non hanno trovato applicazione nei confronti degli enti di culto, per i quali continua a vigere e ad applicarsi la precedente normativa. Si legge infatti, all'art. 9 che “nulla è innovato nella disciplina degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, in base alla legge 20 maggio 1985, n. 222 [...] Nei confronti di tali enti trovano applicazione le disposizioni contenute negli articoli 3 e 4 – *Registro delle persone giuridiche e Iscrizione nel registro* – ”.

Una volta chiarito quali siano i documenti da allegare alla domanda di riconoscimento della personalità giuridica, va specificato che costituiscono parte della stessa tutti quei requisiti ulteriori o gli elementi accessori che le norme concordatarie richiedono per specifici enti ecclesiastici, costituisce un esempio la relazione sulla diffusione dell'ente e delle sue attività per le associazioni pubbliche di fedeli⁴⁷.

Presentata la domanda di riconoscimento, il prefetto istruisce la pratica e “acquisisce, se necessario, ulteriori elementi, rivolgendo diretta richiesta all'ente, all'autorità ecclesiastica o ad organi della pubblica amministrazione”⁴⁸. La procedura ha lo scopo di controllare la completezza della domanda e la presenza di tutta la documentazione richiesta al fine

⁴⁵ Nella circolare diffusa per l'opportuna conoscenza del Decreto, la n. 122 del 3 novembre 1999, si rilevò come nel nuovo testo della disposizione si prevedesse l'esibizione dello statuto solo per quegli enti per i quali “le norme statutarie costituiscono oggetto di accertamento o di valutazione del fine di religione o di culto, con esclusione di quelli indicati nel comma 1 dell'art. 2 della legge 222/85. Viene, inoltre, consentito agli enti ecclesiastici di rinviare al momento dell'iscrizione nel registro delle persone giuridiche l'adempiimento delle altre formalità (controlli canonici cui l'ente è soggetto, statuto, patrimonio e di ulteriori elementi previsti dagli art. 33 e 34 del codice civile)”.

⁴⁶ D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361, in *Gazz. Uff.* 7 dicembre 2000, n. 286.

⁴⁷ Come richiede all'art. 3 § 3 il D.P.R. 33/87.

⁴⁸ Art. 4 D.P.R. 33/87.

di dare una prima valutazione dell'ente. Non a caso il prefetto trasmette successivamente gli atti al Ministero dell'interno, corredandoli del proprio parere, e contestualmente dà notizia agli interessati dell'avvenuta trasmissione.

Il riconoscimento della personalità giuridica avviene con decreto del Ministro dell'Interno ed il provvedimento amministrativo è comunicato al rappresentante dell'ente e all'autorità ecclesiastica che ha chiesto il riconoscimento o ha dato l'assenso⁴⁹.

La qualifica di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto non è tuttavia sufficiente perché la struttura possa operare nell'ordinamento statale, dal momento che si richiede l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche.

Poiché non si applica la disciplina di semplificazione relativa al riconoscimento della personalità giuridica, di cui al già citato DPR del 10 febbraio 2000, n. 361, il decreto ministeriale continua a conservare una valenza dichiarativa e non costitutiva di modo che la piena rilevanza giuridica dell'ente nell'ordinamento dello Stato potrà avvenire solo con la successiva iscrizione nel registro delle persone giuridiche.

Tuttavia, la modifica testé citata ha avuto ripercussioni anche nella materia concordataria, di qui "la precisazione che anche nei confronti degli enti di culto si applicano le disposizioni contenute negli art. 3 e 4 del nuovo regolamento, riguardanti il registro delle persone giuridiche e l'iscrizione nello stesso da parte degli enti. Il che comporta che anche "questi ultimi dovranno rivolgersi alle Prefetture (ora uffici territoriali del Governo) competenti anziché alle Cancellerie dei Tribunali per richiedere l'iscrizione dei relativi provvedimenti di riconoscimento o di modifica nell'apposito registro delle persone giuridiche"⁵⁰.

⁴⁹ Si usa la stessa procedura nel caso di non accoglimento della domanda, art. 4 D.P.R. 33/87. Nel caso di mutamento sostanziale nel fine, nella destinazione dei beni e nel modo di esistenza di un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto – art. 19 L. 222/85 – per l'acquisizione agli effetti civili, si provvede su domanda dell'autorità ecclesiastica che li ha disposti o approvati, ovvero del legale rappresentante dell'ente con l'assenso dell'autorità ecclesiastica. La domanda è sempre presentata al prefetto della provincia in cui l'ente ha sede, ed è indirizzata al Ministro dell'interno, con l'indicazione dei motivi che hanno reso necessario e utile il mutamento, cfr. art. 12 D.P.R. 33/87.

⁵⁰ Circolare del 16 gennaio 2001, n. 126 del Ministero dell'Interno, Direzione Generale degli Affari dei Culti, Servizio Affari dei Culti "D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361 Semplificazione dei procedimenti relativi al riconoscimento delle persone giuridiche private. Disposizioni speciali per gli enti di culto".

Il richiedente, legale rappresentante dell'ente ecclesiastico⁵¹ deve presentare copia autentica in carta libera della deliberazione o del provvedimento da iscrivere⁵², nel caso copia del decreto del Ministero dell'Interno che conferisce la qualifica di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto e poiché si richiede l'indicazione nel registro di tutti gli elementi identificanti l'ente, deve allegare i documenti provanti l'atto costitutivo con data, la denominazione, lo scopo, il patrimonio, la durata, qualora sia stata determinata, la sede della persona giuridica, il cognome, il nome e il codice fiscale degli amministratori, con menzione di quelli ai quali è attribuita la rappresentanza⁵³.

Al fine di fugare ogni dubbio, la circolare 126/2001 chiariva che “le Prefetture dovranno – per quanto concerne l'iscrizione nel registro degli enti ecclesiastici cattolici – attenersi all'osservanza delle disposizioni, i cui contenuti siano compatibili con i caratteri originari di ciascun ente, non essendo essi assimilabili agli enti morali italiani, come più volte ribadito in sede di Commissione Paritetica Stato Italiano-Santa Sede. Ne consegue che, in sede di iscrizione, ai predetti enti non potrà essere richiesta la costituzione per atto pubblico o la redazione necessaria dello statuto, che andrà esibito solo ove il diritto canonico lo preveda”.

4.1. Norme procedurali.

Il contenuto dell'art. 10 della l. 222/85 non lascia spazio a dubbi circa l'apparato normativo da applicare in sede di riconoscimento della personalità giuridica alle associazioni costituite o approvate dall'autorità ecclesiastica non riconoscibili a norma dell'articolo 9. Infatti, le precisazioni e le puntualizzazioni che vengono evidenziate, quali la menzione della competenza dell'autorità ecclesiastica sulle attività di religione o di culto e i poteri della medesima in ordine agli organi statutari, non incidono

⁵¹ Cfr. art. 15 D.P.R. 33/87.

⁵² Art. 3 D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361.

⁵³ Così l'art. 4 D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361. Al II comma si precisa che “nel registro devono altresì essere iscritte le modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto, il trasferimento della sede e l'istituzione di sedi secondarie, la sostituzione degli amministratori, con indicazione di quelli ai quali è attribuita la rappresentanza, le deliberazioni di scioglimento, i provvedimenti che ordinano lo scioglimento o accertano l'estinzione, il cognome e il nome dei liquidatori e tutti gli altri atti o fatti la cui iscrizione è espressamente prevista da norme di legge o di regolamento”.

direttamente sulla procedura da adottare per l'acquisizione della soggettività giuridica. Troveranno, quindi, piena applicazione le leggi civili in merito. L'affermazione che compare all'art. 10, "le associazioni [...] possono essere riconosciute alle condizioni previste dal codice civile", trova conferma nel regolamento di esecuzione, il 33/87, dove si puntualizza che la domanda presentata all'autorità statale o regionale competente, deve essere "corredata dai documenti richiesti dalle leggi civili per il riconoscimento delle persone giuridiche".

In questo settore sono state introdotte importanti novità con il DPR 361/2000⁵⁴, il quale ha apportato semplificazione nei procedimenti di riconoscimento della personalità giuridica privata. La riforma della materia ha eliminato il passaggio del riconoscimento attraverso procedimento amministrativo in forma di decreto presidenziale, concentrando il momento di acquisizione direttamente nella fase di iscrizione nel registro delle persone giuridiche. In questo modo si riconosce ai prefetti la competenza di istruire la causa e le fasi procedurali, e di gestire personalmente l'iscrizione nel registro istituito presso le stesse prefetture⁵⁵.

Il procedimento ha inizio con la presentazione della domanda per il riconoscimento della personalità giuridica alla prefettura nel cui ambito territoriale è ubicata la sede dell'ente associativo.

Anche nel caso specifico, per le forme aggreganti di matrice ecclesiale, trova applicazione il disposto sulla modalità di presentazione della domanda utilizzato nell'ambito degli enti ecclesiastici; il procedimento si avvia su iniziativa di chi rappresenta l'ente secondo il diritto canonico, previo assenso della competente autorità oppure su azione diretta della stessa autorità.

La domanda, in bollo e datata, deve essere sottoscritta dal rappresentante e deve presentare in allegato copia autentica dell'atto costitutivo e dello statuto. L'azione che viene intrapresa ai fini del riconoscimento deve necessariamente "soddisfare le condizioni previste da norme di legge o di regolamento per la costituzione dell'ente"⁵⁶. In particolare deve risultare lo scopo prefissato, possibile e lecito, e la presenza di un patrimonio adeguato alla realizzazione dello scopo. Una documentazione

⁵⁴ D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361, in *Gazz. Uff.* 7 dicembre 2000, n. 286.

⁵⁵ La semplificazione ha portato anche alla soppressione del parere del Consiglio di Stato e della pubblicazione del decreto di riconoscimento sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica, cfr. M. BASILE, *Le persone giuridiche*, Milano, 2003, p. 164 s..

⁵⁶ Art. 1 § 3 D.P.R. 361/2000.

idonea dovrà dimostrare la consistenza del patrimonio⁵⁷. In questa procedura l'assenso dell'autorità ecclesiastica può essere apposto in calce all'istanza oppure risultare da un atto idoneo. Ovviamente l'assenso si dimostra superfluo qualora l'istanza sia sottoscritta direttamente dalla stessa autorità ecclesiastica.

La particolarità delle figure associative trattate e il loro carattere straordinario nella sistematica civile, si rivela ulteriormente nel momento in cui la norma richiede di allegare "l'atto di costituzione o approvazione della autorità ecclesiastica dal quale risulta anche i poteri dell'autorità medesima in ordine agli organi statutari"⁵⁸.

Durante la fase istruttoria, di analisi e di verifica della domanda e dei documenti allegati, potrebbe accadere che la prefettura ravvisi ragioni che impediscono l'iscrizione oppure denoti delle carenze nel materiale allegato tali da non permettere una visione globale e chiara della struttura associativa. In questo caso, previa comunicazione alle parti interessate, si ammette la possibilità per i richiedenti di integrare la domanda con ulteriori memorie e documenti.

Il prefetto⁵⁹ dispone di centoventi giorni, a partire dalla data della presentazione della domanda, per provvedere all'iscrizione⁶⁰.

Le eventuali modifiche dello statuto e dell'atto costitutivo verranno approvate applicando le stesse modalità previste per il conseguimento della personalità giuridica.

Queste variazioni, per essere certificate, dovranno essere iscritte nel registro delle persone giuridiche, insieme a tutte le documentazioni e le notizie utili ad aggiornare lo stato e la condizione dell'associazione riconosciuta.

Nella rapida presentazione delle procedure di riconoscimento, applli-

⁵⁷ Il patrimonio deve essere sufficiente per conseguire gli scopi statutari e per la permanenza in vita della stessa associazione, assicurando anche il soddisfacimento delle ragioni dei creditori.

⁵⁸ Art. 6 D.P.R. 33/1987.

⁵⁹ Precedentemente il riconoscimento veniva concesso con decreto del Presidente della Repubblica. Si prevedeva comunque che "per determinate categorie di enti che esercitavano la loro attività nell'ambito della provincia" il Governo – poteva – "delegare ai prefetti la facoltà di riconoscerli con loro decreto" (*ex art. 12 c.c.*). La circolare del 1° maggio 1988, n. 129, nel menzionare l'art. 10 delle 222/85 ricordava che se la fase istruttoria era di competenza delle prefetture, quella procedimentale ricadeva sotto la Direzione Generale degli Affari dei Culti del Ministero dell'Interno, alla quale le prefetture interessate dovevano inviare le eventuali istanze.

⁶⁰ Per le indicazioni da inserire nel registro delle persone, art. 4 D.P.R. 361/2000.

cabili alle associazioni costituite o approvate dall'autorità ecclesiastica, va menzionata anche la procedura che viene ad istaurarsi quando la realtà associativa opera in una delle materie attribuite alla competenza delle Regioni dal DPR 24 luglio 1977, n. 616⁶¹ e presenta finalità statutarie esplicabili nell'ambito di una sola Regione. In questa eventualità, pur prevista dallo stesso regolamento di esecuzione della legge 222/85 – “la domanda di riconoscimento delle associazioni di cui all'art. 10 della legge è presentata all'autorità statale o regionale competente per il riconoscimento”⁶² –, la procedura si esplica totalmente nell'ambito regionale e il riconoscimento della personalità giuridica privata è sempre determinato dall'iscrizione nel registro delle persone giuridiche istituito presso la stessa Regione. I dubbi, a mio avviso, sorgono nel momento in cui si deve determinare sia le attività che rientrano nella competenza regionale anche a seguito della riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione, sia le attività che possono svolgere le associazioni costituite o approvate per poter rientrare nel disposto concordatario proprio dell'art. 10.

5. La normativa sostanziale.

Dopo aver analizzato, nei loro diversi aspetti formali e contenutistici, le fasi procedurali del riconoscimento della personalità giuridica applicabili alle distinte figure associative di fedeli, diventa interessante rivolgere l'attenzione alla normativa sostanziale come fonte giuridica che regola lo svolgimento delle attività programmata da parte delle associazioni ecclesiali, in un processo normativo che le accompagna durante tutte le diverse fasi della loro attività, comprese quelle possibili della trasformazione, dell'evoluzione o dell'estinzione.

Lo studio delle fonti normative che trovano applicazione per gli enti ecclesiastici risulta agevolato, per la presenza di un soddisfacente apparato concordatario ed anche per l'immediata operatività dei contenuti, che ha permesso alle Parti, alla dottrina e alla giurisprudenza di affinare l'analisi delle questioni che potevano generare dubbi applicativi, per arrivare a soluzioni interpretative soddisfacenti sia per la Chiesa che per lo Stato. In base a ciò gli enti ecclesiastici cattolici si configurano come istituzioni che nascono in seno all'ordinamento canonico, con caratteristiche e

⁶¹ D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, in *Suppl. ord. Gazz. Uff.* 29 agosto 1977, n. 234.

⁶² Art. 6 D.P.R. 33/1987.

particolarità che conservano al momento della richiesta di riconoscimento in qualità di elementi identificanti. L'analisi e la verifica della documentazione richiesta per l'acquisto della personalità giuridica, come esercizio del potere discrezionale riconosciuto in capo agli organi statali, verterà quindi esclusivamente sulle specifiche condizioni previste dalla disciplina pattizia.

Si è precisato, allora, che “non sono pertanto applicabili agli enti ecclesiastici le norme dettate dal codice civile in tema di costituzione, struttura, amministrazione ed estinzione delle persone giuridiche private” e che “l'ente ecclesiastico può esimersi dall'esibire prescrizioni formalmente racchiuse nello statuto, ma prive di rilievo ai fini del riconoscimento (ad esempio disposizioni concernenti le pratiche religiose, il regime degli appartenenti alla istituzione ecc.)”. Si concorda ancora in ordine “all'insussistenza di una normativa pattizia che imponga, in via generale, ai fini del riconoscimento, di conferire rilievo alle risorse patrimoniali di cui dispone l'ente ecclesiastico”⁶³. L'indicazione di questo aspetto particolare, ricorda la Commissione paritetica, sarà necessario soltanto al fine dell'iscrizione dell'ente nel registro delle persone giuridiche.

Non generano dubbi le disposizioni concordatarie sulle finalità di religione o di culto, come base comune sulla quale si fonda il riconoscimento degli enti, con particolare attenzione alle attività preponderanti concretamente realizzate. Le attività diverse da quelle di religione o di culto, realizzabili e comunque lecite per l'ordinamento dello Stato, sono soggette alle leggi civili concernenti tali attività e al connesso regime tributario, pur nel rispetto della struttura e delle finalità degli stessi enti agenti.

La disciplina che regola l'iscrizione degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti nel registro delle persone giuridiche segue la regolamentazione prevista dal diritto comune, pur nella salvaguardia delle caratteristiche e della originalità di ciascun ente. Tuttavia, malgrado la semplificazione e la riorganizzazione dei procedimenti di riconoscimento, gli enti ecclesiastici godranno comunque di una deroga nell'applicazione delle disposizioni sul registro delle persone giuridiche e sull'iscrizione nello stesso.

Nel registro, per volontà concordataria, devono risultare anche le norme di funzionamento e i poteri degli organi di rappresentanza dell'en-

⁶³ *Scambio di Note con Allegati 1 e 2 tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede* costituente un'intesa tecnica interpretativa ed esecutiva dell'Accordo modificativo del Concordato Lateranense del 18 febbraio 1984 e del successivo Protocollo del 15 novembre 1984, Vaticano-Roma, 10 aprile/30 aprile 1997, in *Suppl. ord. Gazz. Uff.* 15 ottobre 1997, n. 241.

te⁶⁴. Se da un lato la norma si propone di garantire e di salvaguardare la posizione dei terzi, di coloro che entrano in rapporto negoziale con l'ente, prevedendo uno strumento di pubblicità legale, dall'altro rende ancor più definito il settore di intervento delle istituzioni ecclesiali nel regolare e disciplinare l'organizzazione e la struttura dell'ente. La stessa volontà manifestata dal legislatore di prevedere la presentazione della domanda da parte di chi "rappresenta l'ente secondo il diritto canonico"⁶⁵, lascia pochi dubbi in merito all'ordinamento competente.

Risultano ben chiari i contenuti normativi delle procedure da applicare in caso di variazione e modifica dell'ente nella sua struttura costitutiva, nel modo di agire, nel fine o nella destinazione dei beni; ugualmente per gli effetti civili collegati all'ipotesi di soppressione o estinzione di un ente⁶⁶.

Un accenno anche alla questione dell'amministrazione dei beni appartenenti agli enti ecclesiastici, per arrivare ad una precisa identificazione della titolarità finalizzata al godimento della capacità patrimoniale.

L'Accordo del 1984 assoggetta l'amministrazione di detti beni ai controlli previsti dal diritto canonico⁶⁷, in piena sintonia con la concezione che riconosce, agli effetti civili, le istituzioni ecclesiastiche come un prodotto dell'ordinamento canonico⁶⁸ alle quali attribuire rilevanza statale in conformità alle condizioni concordate. Tuttavia il livello di autonomia nella gestione dei beni ecclesiastici doveva essere debitamente armonizzato con la necessità statale di garanzia dei terzi; a questo proposito si introdusse la previsione di assoggettare l'acquisto di questi beni ai controlli civili per gli acquisti delle persone giuridiche. La successiva revisione attuata a livello statale sull'attività amministrativa e sui procedimenti di controllo, ha abrogato le disposizioni che prescrivevano l'autorizzazione per l'acquisto di immobili o per accettazione di donazioni, legati e eredi-

⁶⁴ Art. 5 della 222/85.

⁶⁵ Art. 3 della 222/85. Cfr. circolare n. 30 del 14 marzo 2001, *Competenza dell'autorità ecclesiastica nelle procedure per il riconoscimento agli effetti civili degli enti ecclesiastici*, emanata dal Comitato per gli enti e i beni ecclesiastici e per la promozione del sostegno economico alla Chiesa cattolica della CEI.

⁶⁶ Artt. 19 e 20 della 222/85.

⁶⁷ Art. 7 § 5 della 121/85.

⁶⁸ Il canone 1255 *c.i.c.* afferma che "le altre persone giuridiche, sia pubbliche sia private, sono soggetti capaci di acquistare, possedere, amministrare ed alienare beni temporali a norma del diritto".

tà da parte di persone giuridiche, associazioni e fondazioni⁶⁹. Malgrado la modifica sostanziale della materia che ha portato un notevole snellimento nella circolazione di beni, resta comunque rilevante il principio che venne applicato in sede concordataria, di interazione attiva tra ordinamenti nella salvaguardia delle rispettive autonomie e nel riconoscimento delle reciproche garanzie fondamentali.

5.1. Gli enti di cui all'articolo 10.

Il dato che subito emerge è la generalità e la genericità del dettato normativo; la stessa previsione secondo cui le associazioni “restano in tutto regolate dalle leggi civili, salvi la competenza dell'autorità ecclesiastica”, non ci chiarisce il ruolo attribuito all'autorità ecclesiastica in materia.

In realtà il disposto può dare adito a due interpretazioni; la prima consiste nel ritenere la competenza canonica nelle materie indicate come una precisa deroga alla normativa civile, proprio in considerazione della particolarità della natura delle associazioni, senza tuttavia arrivare a ritenere che questo esplicito riconoscimento possa attenuare il valore giuridico della regolamentazione statale; in questo modo si ammetterebbe la possibilità di prevedere integrazioni statali qualora si verificassero dei vuoti normativi canonici.

La seconda interpretazione, invece, muove dalla visione di una competenza canonica esclusiva per i settori individuati e non permetterebbe la concessione di interventi statali in via analogica o integrativa⁷⁰; questa seconda tesi interpretativa sembra maggiormente avvicinarsi allo spirito del dettato normativo, come attuazione fedele dei principi bilaterali elaborati dalla Commissione Paritetica.

⁶⁹ L. 15 maggio 1997, n. 127, in *Suppl. ord. Gazz. Uff.* 17 maggio 1997, n. 113; l'articolo 13 venne integrato dall'art. 2.26 della legge 16 giugno 1998, n. 191, e successivamente sostituito dall'art. 1 della legge 22 giugno 2000 n. 192, in *Gazz. Uff.* 12 luglio 2000, n. 161.

⁷⁰ C. MIRABELLI, *Associazioni di fedeli, regolamentazione civile e competenza dell'autorità ecclesiastica (Brevi osservazioni in margine all'art. 10 l. 20 maggio 1985, n. 222)*, in *Amministrazione e rappresentanza negli enti diversi dalle società*, Milano, 1990, p. 334, parla di “una competenza piena per quello che riguarda la disciplina delle attività che non siano di religione o di culto da parte dello Stato, una competenza piena per le attività di religione o di culto da parte della Chiesa”; di diverso avviso M. TEDESCHI, *Associazioni ecclesiastiche e autonomia negoziale*, in *Dir. Eccl.*, 1994, I, p. 544.

Questa, infatti, nell'opportunità di prevedere una disciplina conforme al diritto comune, sosteneva la necessità di rilevare, nel futuro dettato normativo, la "specificità derivante dal collegamento organico – delle associazioni di fedeli – con la istituzione ecclesiastica"⁷¹, escludendo ogni possibilità di azioni concorrenti tra ordinamento canonico e statale, e introducendo quindi una settorialità esclusiva⁷².

Proseguendo nella nostra analisi, proveremo a meglio definire e a circoscrivere a livello normativo le materie attribuite alla competenza canonica, valutando successivamente la portata applicativa della normativa codicistica sulle associazioni civili.

Il primo settore di competenza riconosciuto dall'art. 10 all'autorità ecclesiastica regola le attività di religione o di culto svolte dalle associazioni di fedeli.

Immediatamente la norma sembra richiamare, come collegamento naturale, le condizioni richieste alle associazioni di fedeli per il riconoscimento della personalità giuridica come enti ecclesiastici, per le quali il fine di religione o di culto deve essere costitutivo ed essenziale dell'ente. Tuttavia il trasferimento logico non sembra soddisfare appieno il contenuto normativo, sia per la maggior semplicità espositiva dell'articolo in questione sia perché lo spirito e il significato normativo sembrano escludere ogni corrispondenza e contatto con il resto della legge.

Le disposizioni che regolano il riconoscimento civile degli enti della Chiesa cattolica prevedono, tra gli altri requisiti di carattere generale, la presenza di un fine di religione o di culto, come *conditio sine qua non* senza per l'accoglimento della domanda.

Si parla di fine, di scopo primario, centrale e fondamentale sul quale convergono le volontà associative che danno origine all'ente; uno scopo principale che dovrà trovare precise modalità di attuazione e strumenti di operatività per poter essere realizzato nel contesto sociale.

L'art. 10 non muove da queste premesse; le attività di religione o di culto svolte dall'associazione sono indicate esclusivamente come l'oggetto sulle quali si esercita la competenza dell'autorità ecclesiastica competente, senza tuttavia richiedere esplicitamente che l'aggregazione dei soggetti si

⁷¹ *Relazione sui principi, Foro It.*, 1984, V, p. 373.

⁷² F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, 1997, p. 293 prende spunto da questa situazione per affermare che sull'associazionismo, con l'Accordo del 1984, "l'autorità ecclesiastica s'è assicurata, anche agli effetti civili, il controllo del fenomeno".

fondi essenzialmente su di esse o che le stesse rappresentino il nucleo centrale e costitutivo dell'attività.

Di conseguenza l'autorità amministrativa preposta alla valutazione della richiesta di acquisizione della personalità giuridica non potrà concentrare la sua attenzione esclusivamente sulle finalità di religione o di culto programmate e realizzate, ma –utilizzando il suo potere discrezionale⁷³– dovrà valutare l'effettiva rilevanza sociale dell'associazione nella sua interezza, l'utilità pragmatica, intesa anche come soddisfacimento dell'esercizio della libertà di religione e di associazione degli associati, e le garanzie che l'associazione presenta e prevede, senza intervenire, tuttavia, nel merito dello scopo perseguito⁷⁴.

Per quel che riguarda questo aspetto è l'autorità ecclesiastica competente ad intervenire nella fase di costituzione o approvazione dell'associazione; lo stesso assenso alla presentazione della domanda di riconoscimento agli organi statali va visto come uno dei caratteri che ne prevedono e garantiscono il collegamento organico con la gerarchia ecclesiastica⁷⁵.

Quanto detto nasce dall'attenta lettura della *Relazione sui principi* formulata dalla Commissione Paritetica. Le Parti infatti concordavano nell'affermare che “l'ente ecclesiastico per lo Stato è un ente che ha finalità

⁷³ L'art. 10, infatti, subordina il riconoscimento all'esito positivo della valutazione discrezionale dell'autorità civile competente.

⁷⁴ M. TEDESCHI, *La rilevanza civile delle associazioni ecclesiali*, in *Le associazioni nella Chiesa*, Città del Vaticano, 1999, p. 137, afferma che “il riconoscimento è sempre un atto discrezionale e non dovuto e le associazioni ecclesiastiche in particolare non hanno mai avuto un diritto al riconoscimento, ma hanno goduto – solo dopo il '29 – di un principio di favore perché i fini da esse perseguite sono utili per lo Stato e purché non gravino sul suo bilancio”; potrebbe essere negata la personalità giuridica ad un'associazione che per lo scarso numero degli associati e per i modesti mezzi patrimoniali, non dia sufficienti garanzie per il perseguimento dei fini preposti, oppure qualora le finalità siano ritenute non necessarie in occasione della soppressione di un altro ente, o infine quando i fini risultino troppo generici e ampi, cfr. M. V. DE GIORGI, *Associazione. II) Associazioni riconosciute*, in *Enc. giur.*, vol. VIII, Ist. Enc. It., Roma, 1988, p. 2 dell'estratto.

⁷⁵ Non attribuire un ruolo costitutivo ed essenziale alle attività di religione o di culto ai fini del riconoscimento, non significa limitare o declassare queste attività, ma solamente partire da presupposti diversi per disciplinare sempre e comunque una associazione di fedeli. Non a caso sarà l'autorità ecclesiastica ad intervenire, con il suo consenso, alle eventuali modifiche del fine ecclesiale decise in sede assembleare, potendo arrivare anche alla revoca della erezione o della approvazione, presupposti per il riconoscimento disciplinato dall'art. 10.

di culto e di religione, anche se può svolgere altre attività”⁷⁶, in una lettura che vede le istituzioni strettamente identificate con le finalità perseguite⁷⁷, a ulteriore conferma del carattere e dell’origine ecclesiale. Proprio la volontà di riconoscere come enti ecclesiastici le sole associazioni pubbliche, induce a ritenere le aggregazioni di fedeli che rientrano nell’art. 10 come fattispecie distinte da quelle previste per il riconoscimento degli enti ecclesiastici classici.

Per queste fattispecie quello che rileva per l’ordinamento civile è la presenza di un collegamento organico stabile con le istituzioni ecclesiastiche. Questo legame, come ho detto, viene garantito attraverso la previsione, contemplata dalla norma, di un assenso della gerarchia, come atto che incide sul momento iniziale e sul prosieguo di attività dell’associazione stessa.

Ho già precedentemente evidenziato come la partecipazione indiretta dell’autorità ecclesiastica alla procedura per il riconoscimento della personalità giuridica di cui all’art.10, trovi concreta attuazione nell’autorizzazione alla presentazione della domanda. In quell’occasione si valuteranno, tra gli altri elementi, anche gli scopi associativi per verificarne la coerenza con la disciplina canonica e con il magistero ecclesiale.

Si comprende allora come l’attività di religione o di culto svolta non rappresenti il punto di contatto, tra la gerarchia e l’associazione, utile allo Stato per riconoscere la personalità giuridica, ma costituisca una modalità concreta di intervento e di azione dell’ordinamento canonico sulle proprie istituzioni nella considerazione del più ampio quadro concordatario.

Ipotizzare un rinvio all’art. 16 della legge 222/85⁷⁸ “per individuare agli effetti civili, gli ambiti di competenza propri dell’autorità ecclesiastica”⁷⁹, diventa riduttivo se inteso come conformità al modello di ente ecclesiastico o come modalità per “dare ulteriore certezza alle procedure

⁷⁶ *Relazione sui principi, Foro It.*, 1984, V, p. 371.

⁷⁷ Internamente alla disciplina sugli enti ecclesiastici merita tuttavia di essere menzionata la posizione particolare rivestita dell’Istituto diocesano per il sostentamento del clero e da quello centrale, forme ibride che non presentano tutti i requisiti per il riconoscimento.

⁷⁸ Questo articolo dispone una classificazione di quelle attività considerate di religione o di culto agli effetti delle leggi civili. Prevedere un distacco da questa struttura significa proporre realtà associative con scopo di religione o di culto di qualsiasi natura. Immediato il richiamo all’art. 16 della Regio decreto 2262/29.

⁷⁹ P. FLORIS, *L’ecclesiasticità degli enti, standards normativi e modelli giurisprudenziali*, Torino, 1997, p. 268.

di riconoscimento e alla condizione giuridica degli enti ecclesiastici”⁸⁰. Certamente le attività di religione o di culto saranno necessariamente dirette all’esercizio del culto, alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi e all’educazione cristiana, senza tuttavia escludere fini di solidarietà o di promozione umana, “attinenti ad opere di pietà, di apostolato, o di carità sia spirituale sia temporale”⁸¹.

Il controllo e la vigilanza che l’autorità ecclesiastica farà in merito alla realizzazione delle finalità di religione o di culto perseguite sarà maggiore o minore in relazione all’essere nel diritto canonico associazioni pubbliche o solo lodate e raccomandate.

L’art. 10, oltre a riconoscere una competenza dell’autorità ecclesiastica sulle attività di religione o di culto svolta dalle associazioni costituite o approvate, prevede un’ulteriore possibilità di intervento esclusivo “in ordine agli organi statutari”.

La previsione, sebbene sia definita in modo lapidario e conciso, si presenta con potenzialità e possibilità di intervento tali da richiedere un’azione di definizione e delimitazione chiarificatrice, in grado di cogliere tutti gli aspetti.

L’uso del termine “potere” indica la volontà di riconoscere la gerarchia ecclesiastica una capacità di carattere sostanziale, che presuppone un intervento attivo sulla stessa struttura associativa, non limitato ad una semplice presa d’atto dell’organizzazione associativa, ma indirizzato a garantire conformità tra norme statutarie e disposizioni del *codex* in materia di organi, come anche ad effettuare azioni di controllo e verifica sia al momento costitutivo sia successivamente.

L’art. 10 prevede i poteri dell’autorità ecclesiastica “in ordine agli organi statutari”, al fine di controllare chi è posto a capo dell’ente eserciti la potestà nei limiti statutari e nell’agisce in nome e per conto dell’ente nella realizzazione delle finalità sociali prefisse.

L’articolo non presenta nessuna indicazione degli organi ritenuti essenziali perché un’associazione di fedeli possa essere inclusa nella disciplina di cui al citato articolo 10; quello che si evince è solamente la richiesta di indicare gli organi nelle disposizioni statutarie.

Il codice civile⁸², con riguardo all’organizzazione interna delle asso-

⁸⁰ *Relazione sui principi*, *Foro It.*, 1984, V, p. 371.

⁸¹ Can. 114.

⁸² Art. 18 s.

ciazioni riconosciute prevede la “coesistenza di un organo assembleare e di un organo consiliare distinti sia per composizione sia per competenze e collocazione nella struttura organizzativa”⁸³. In aggiunta all’assemblea e al consiglio di amministrazione lo statuto o l’atto costitutivo possono prevedere anche altri organi, come ad esempio quelli di disciplina o di giustizia interna.

Malgrado la previsione civile si presenti completa e pienamente rispondente alle esigenze associative, non possiamo applicare *in toto* la normativa indicata alle associazioni di fedeli in oggetto ed assimilare una pluralità di *christifideles* che desiderano conseguire uno scopo ecclesiale con una qualsiasi associazione civile prevista dall’ordinamento dello Stato, pena la perdita di specialità dell’articolo 10.

Allo stesso modo e per le stesse ragioni non troverà applicazione la disciplina civile che regola l’attività degli organi e le sue relazioni interne. Si deve escludere, così, un intervento statale sia sulle delibere assembleari per rilevarne l’eventuale invalidità, sia sugli atti di gestione, sia sulla responsabilità degli amministratori, sia, infine, per la comminazione di sanzioni disciplinari.

Da questi dati emerge una disciplina speciale che, senza presentare espressioni assolute di autonomia strutturale⁸⁴, riconosce precise competenze dell’autorità ecclesiastica in virtù del collegamento organico dell’associazione con la Chiesa istituzione⁸⁵.

⁸³ M. BASILE, *Le persone* cit., p. 218. L’Autore tuttavia annota che il rispetto del principio costituzionale della libertà di associazione impedisce di rendere vincolante la previsione. F. GALGANO, *Diritto civile e commerciale*, vol. I, *Le categorie generali, le persone la proprietà*, Milano, 1991, p. 241.

⁸⁴ Nel richiamare i poteri riconosciuti all’autorità ecclesiastica in ordine agli organi statali, rileviamo come l’intervento diretto ed esclusivo, se da un lato favorisce il contatto tra associazione e gerarchia, dall’altro non crea una ingerenza assoluta nella gestione statale del fenomeno associativo. Infatti dobbiamo sempre considerare i due livelli di garanzia previsti dalle Parti. Il primo dei quali si esplica nell’indicazione dei poteri dell’autorità medesima in ordine agli organi statutari che deve essere contenuta nell’atto ecclesiale di costituzione e approvazione. Al di fuori di questa tutte le possibili applicazioni giuridiche rientrano nella ordinaria competenza del diritto statale sulle associazioni civili. Il secondo si esprime nella discrezionalità riconosciuta all’autorità statale nell’ammettere la domanda e nel conferire il riconoscimento della personalità giuridica civile. Il rigetto motivato dovrà essere sostenuto da ragioni pattizie valide, nelle quali rientrano ovviamente la premienza dei principi costituzionali temperati con la specialità della disciplina, con le deroghe ammesse e con il necessario collegamento tra associazione ecclesiale e gerarchia.

⁸⁵ Nel trattare la posizione giuridica di queste associazioni viene necessariamente alla luce la qualificazione da attribuire alla condizione aggregante, di ecclesiasticità o di reli-

Le peculiarità testé evidenziate possono trovare un fondamento nello stesso diritto civile che per le associazioni non riconosciute⁸⁶ rimette agli accordi tra gli associati la regolamentazione dell'ordinamento interno e dell'amministrazione, sì da poter determinare "il numero, la composizione e le competenze degli organi, così come i rapporti interorganici"⁸⁷.

Proprio alla luce di queste considerazioni le associazioni di fedeli al momento del loro sorgere dovranno dotarsi di un organismo composto da tutti gli associati, seppur con la possibilità di diverse modalità di attuazione⁸⁸, e altro organismo addetto alla gestione operativa dell'associazione.

Prima di entrare ancor di più nel merito della questione, cioè quantificare e qualificare il potere di intervento canonico e civile, è necessario soffermare l'attenzione sulla volontà manifestata dalle Parti Contraenti nel prevedere questa figura. Il desiderio comune era quello di voler riconoscere nell'ordinamento italiano alcune aggregazioni ecclesiali al di fuori della formula "enti ecclesiastici". Il rischio presente nella fase di attuazione, reso ancor più alto dalla condizione di eccezionalità della proposta rispetto ad una specialità concordataria, era di prevedere figure associative o collegate in modo organico con l'istituzione ecclesiastica o, al contrario, assoggettate alla comune normativa statale, sì da ridimensionare fortemente la loro identità ecclesiale.

Si superò brillantemente questa *impasse* attraverso la previsione concordata di strumenti di controllo che interessassero e coinvolgessero entrambi gli ordinamenti.

giosità. Ho già evidenziato come le realtà proposte dall'art. 10 esuli dalla figura degli enti ecclesiastici, non tanto per il collegamento organico con l'autorità competente, dal quale non si può prescindere, quanto per la valutazione e il ruolo assunto da queste figure, nelle quali svolgono un ruolo fondamentale lo scopo di religione o di culto. Nelle associazioni previste dall'art. 10 non mancherà il profilo di ecclesiasticità, inteso come filo diretto e continuo con gli organi ecclesiali, senza tuttavia arrivare a sfociare esclusivamente nel settore della religiosità. A questo proposito, ci ricorda la Corte Costituzionale, il carattere religioso delle associazioni che non siano già state civilmente riconosciute non può essere provato tramite l'autoqualificazione, ma verrà accertato "secondo i criteri che qualificano nell'ordinamento dello Stato i fini di religione o di culto". Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 19 novembre 1992, n. 467; C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, Bologna, 1988, p. 240; F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, 1997, p. 273; P. FLORIS, *L'ecclesiasticità* cit., pp. 267 e 317.

⁸⁶ Cfr. art. 36 c.c..

⁸⁷ M. BASILE, *Le persone* cit., p. 218.

⁸⁸ L'alto numero di aderenti potrebbe richiedere la istituzione di più assemblee separate oppure assemblee costituite dai delegati degli iscritti.

La costituzione, o l'approvazione, dell'associazione da parte dell'autorità ecclesiastica competente, unita all'assenso della stessa all'atto della presentazione della domanda per la richiesta di riconoscimento della personalità giuridica, rappresentano due elementi di vigilanza a disposizione della gerarchia.

Allo Stato rimane il potere discrezionale nel conferire il riconoscimento, esso terrà in massima considerazione il diritto di libertà religiosa, in specie libertà associativa a carattere religioso, del cittadino-fedele e la salvaguardia delle garanzie minime richieste dall'ordinamento per il riconoscimento di un'associazione.

A livello normativo si è disposto che nell'atto di costituzione, o approvazione, da parte dell'autorità ecclesiastica "risultino anche i poteri dell'autorità medesima in ordine agli organi statutari"⁸⁹.

Ecco allora che la previsione documentata dei poteri di intervento ecclesiali permette di collocare le figure associative in oggetto in un contesto nuovo, nel quale gli elementi identificativi e caratterizzanti la loro origine ecclesiale sono contemperati con le garanzie di certezza e trasparenza proprie dell'ordinamento statale.

L'ordinamento canonico, nel prevedere una serie di disposizioni di carattere generale⁹⁰, valide per tutte le associazioni, opera nella nuova normativa una distinzione tra associazioni pubbliche e associazioni private

⁸⁹ Art. 6, § 2, Reg. n. 33/1987. La stessa circolare n. 30 del 14 marzo 2001, *Competenza dell'autorità ecclesiastica cit.*, ha chiarito che "l'autorità ecclesiastica, prima di dare l'assenso prescritto dal terzo comma dell'art. 10 in esame mediante il richiamo dell'art. 3 delle "Norme", deve verificare l'identità tra il testo dello statuto che viene inviato al prefetto (o alla regione o alla provincia autonoma) per l'approvazione e quello deliberato dall'assemblea dei soci e approvato con decreto canonico. Non è ammissibile infatti che un'associazione di fedeli -come talvolta avviene- abbia due diversi statuti, uno per l'ordinamento canonico e un altro per quello civile: ciò contrasta con i principi ispiratori delle norme concordatarie ed è causa di insanabile conflitti nel caso, non raro, di divergenza di opinioni tra i soci".

⁹⁰ In particolare si richiede la dotazione di uno statuto nel quale siano indicate e definite le caratteristiche strutturali e le modalità di azione previste per il perseguimento degli scopi (can. 304). Il riconoscimento di una facoltà di emanare norme peculiari per le associazioni legittimamente costituite (can. 309) permette di individuare i caratteri di una autonomia di governo, sebbene con precisi parametri applicativi. Infatti non si estingue mai quel potere di vigilanza e di controllo da parte dell'autorità ecclesiastica competente (can. 305), fino ad arrivare a prevedere la possibilità di ammettere membri a norma del diritto (can. 307).

legata ai differenti modi di costituzione, alle diverse finalità perseguite e al tipo di rapporto che viene ad instaurarsi⁹¹.

Le associazioni pubbliche, proprio per la particolare importanza delle finalità perseguite, il bene pubblico della Chiesa, e per l'alta responsabilità assunta dalle istituzioni ecclesiali, sono soggette a controlli più ampi e incisivi da parte dell'autorità che le ha costituite⁹². La superiore direzione dell'autorità non comporta "l'esercizio di un diretto governo dell'associazione" ma si esplica nel "dovere-diritto di promozione e di indirizzo"⁹³; questa azione vedrà coinvolti anche gli statuti, attraverso la richiesta di una loro approvazione⁹⁴. L'autorità ecclesiastica svolge un ruolo attivo nella conferma del moderatore eletto o nella sua istituzione, così come nella nomina del cappellano o dell'assistente spirituale⁹⁵. In occasione di circostanze speciali, in presenza di gravi motivi, o di giusta causa, la medesima autorità può designare un commissario che agisca in suo nome per il tempo ritenuto necessario⁹⁶.

Il potere di nomina o di conferma permette all'autorità ecclesiastica di espletare una azione di rimozione delle stesse figure, facendo comunque precedere l'azione da una consultazione informativa⁹⁷. L'amministrazione dei beni che l'associazione possiede avviene a norma degli statuti, ma sempre sotto la superiore direzione dell'autorità ecclesiastica, alla quale si dovrà anche rendicontare annualmente⁹⁸. Le stesse autorità ecclesiastiche che detengono la capacità di erigere associazioni pubbliche possono anche sopprimerle quando ricorrono gravi cause, purché l'azione sia preceduta da una consultazione con i responsabili dell'associazione, il mediatore e gli ufficiali maggiori⁹⁹.

L'art. 10 non può che riferirsi alle associazioni private; ne segue che quanto attiene ai poteri di controllo non può che tener presente la normativa cui sono soggette.

⁹¹ Nota pastorale della Commissione episcopale per il laicato *Le aggregazioni laicali nella Chiesa*, 29 aprile 1993, in *Enchiridion CEI*, 5, p. 719 s..

⁹² Can. 315.

⁹³ Nota pastorale della Commissione episcopale per il laicato *Le aggregazioni laicali nella Chiesa*, 29 aprile 1993, in *Enchiridion CEI*, 5, p. 722.

⁹⁴ L'approvazione interesserà anche la condizione della revisione o del cambiamento (can. 314).

⁹⁵ Can. 217.

⁹⁶ Can. 318.

⁹⁷ Can. 318 § 2.

⁹⁸ Can. 319.

⁹⁹ Can. 320.

Queste associazioni, in quanto liberamente costituite dai fedeli “per fini spirituali e apostolici derivanti dalla loro condizione battesimale e dall’esercizio del loro sacerdozio comune”¹⁰⁰, godono di maggior libertà di governo e direzione, secondo quanto disposto e stabilito nello statuto¹⁰¹.

Ciò nonostante, queste associazioni, oltre alla vigilanza prevista per tutte le associazioni finalizzata a conservare “l’integrità della fede e dei costumi”, per evitare abusi della “disciplina ecclesiastica”, sono controllate per limitare la “dispersione delle forze” e ordinare al bene comune l’esercizio del loro apostolato¹⁰².

La vigilanza, come un diritto-dovere dell’autorità competente che si inserisce nella libertà di azione propria dell’aggregazione, viene estesa anche all’amministrazione dei beni, affinché questi “siano usati per i fini dell’associazione”¹⁰³.

Anche la semplice designazione di un consigliere spirituale richiede la conferma di questa azione da parte dell’Ordinario del luogo¹⁰⁴.

Infine nell’ipotesi in cui l’attività associativa sia causa di “danno grave per la dottrina o la disciplina ecclesiastica”, oppure sia di scandalo per i fedeli, si prevede la soppressione dell’associazione stessa da parte dell’autorità ecclesiastica competente¹⁰⁵.

Sebbene la disciplina prevista dall’ordinamento canonico per le associazioni di fedeli si presenti rigorosa e completa, tuttavia le premesse che stanno a fondamento dell’art. 10 non permettono una piena e totale applicazione del piano ecclesiale alle figure previste dal disposto normativo.

Ritengo che potrebbero costituire il contenuto della disciplina sostanziale tutte quelle norme canoniche che prevedono l’esercizio di un potere dell’autorità ecclesiastica competente di vigilanza, di controllo, di indirizzo o promozione su quegli istituti interni dell’associazione identificati come organi.

Si viene a creare, allora, una condizione particolare di interessi e di coesione tra ordinamenti per regolare una realtà associativa di valore so-

¹⁰⁰ Nota pastorale della Commissione episcopale per il laicato *Le aggregazioni laicali nella Chiesa*, 29 aprile 1993, in *Enchiridion CEI*, 5, p. 721.

¹⁰¹ Can. 321.

¹⁰² Can. 323.

¹⁰³ Can. 325.

¹⁰⁴ Can. 324.

¹⁰⁵ Can. 326.

cio-religioso. In questa azione l'ordinamento canonico dovrà, con uno sforzo propositivo, definire e determinare le precise volontà contenute nelle norme canoniche e vagliare attentamente quali elementi strutturali associativi o comportamentali siano realmente finalizzati alla piena realizzazione delle attività di religione o di culto, da richiedere un intervento diretto dell'autorità per la piena salvaguardia della loro ecclesiasticità.

Così facendo si tutela sia la particolarità di queste associazioni, che potremmo definire di *tendenza*, sia il loro collegamento organico con la Chiesa, sia l'adempimento degli oneri di pubblicità richiesti dall'ordinamento civile. Le garanzie e la tutela prevista in sede concordataria per salvaguardare il ruolo e la funzione sia del cittadino-fedele che dei terzi che vengono in relazione con l'associazione trovano, così, piena realizzazione.

Non dobbiamo certo dimenticare che stiamo trattando di associazioni di tendenza, per le quali le finalità spirituali previste nello statuto o nell'atto costitutivo, rappresentano il fine ultimo da perseguire verso un bene non limitato ai singoli soci, ma che trascende l'individualità per farsi pieno in tutta la Chiesa.

Non si può allora pretendere la presenza di una democraticità interna all'associazione, nell'elezione degli organi statutari o in altre procedure¹⁰⁶, o il rispetto comunque delle maggioranze previste dal diritto civile per le deliberazioni assembleari. Il limite di azione diventa, lo ripeto, il raggiungimento dell'equilibrio tra spiritualità e garanzia giuridica. Così "interventi sostitutivi della gerarchia, ossia interventi che vadano oltre un concorso della gerarchia alle decisioni collegiali, ovvero una sua vigilanza sulle decisioni medesime, sull'attività degli amministratori o sull'esclusione degli associati"¹⁰⁷, andranno sempre visti nell'ottica della necessaria trasparenza, ammettendo il ricorso all'autorità giudiziaria qualora si siano verificati comportamenti lesivi dei diritti dei terzi e degli associati¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Cfr. C. MIRABELLI, *Associazioni di fedeli, regolamentazione civile e competenza dell'autorità ecclesiastica (Brevi osservazioni in margine all'art. 10 l. 20 maggio 1985, n. 222)*, in *Amministrazione e rappresentanza negli enti diversi dalle società*, Milano, 1990, p. 336. Per l'A. "il rischio di conflitto tra le due previsioni normative - nella condizione dell'art. 6 del regolamento - è estremamente ridotto" poiché il codice di diritto canonico prevede per il fenomeno associativo "una disciplina abbastanza rigorosa e ristretta del potere di intervento essenzialmente per quello che riguarda la sfera spirituale e per l'aderenza della gestione dei beni allo scopo dell'ente".

¹⁰⁷ P. FLORIS, *L'ecclesiasticità cit.*, p. 272.

¹⁰⁸ La tutela riconosciuta in capo all'aderente è quella penale, come garanzia contro possibili lesioni della persona subite in qualità di associato, non da ultima quella di impe-

Lo stesso criterio trova applicazione nei casi di scioglimento dell'associazione, come decisione assembleare che può richiedere il parere vincolante dell'autorità ecclesiastica; la stessa autorità può agire con una azione diretta attraverso la revoca dell'atto con il quale ha costituito o approvato l'associazione.

Più complessa appare la tematica legata alla gestione del patrimonio associativo. Si entra, infatti, in una sfera nella quale le istanze ecclesiali e civili devono mediare per ottenere garanzie utili alla salvaguardia di entrambi gli ordinamenti. Dal lato statale l'integrità dell'insieme dei beni diventa l'obiettivo principale da perseguire per tutelare i terzi, e di conseguenza l'eventuale azione proposta sarà finalizzata alla limitazione di quelle attività o operazioni associative che possono portare ad una modifica sostanziale del patrimonio.

Dal lato ecclesiale l'amministrazione del patrimonio ha sempre rappresentato una manifestazione dell'autonomia e dell'indipendenza della Chiesa, tali da costituire una condizione speciale oggetto di precise attenzioni. Nel caso in specie ritengo che l'attività di gestione sia ricollegabile alla riserva di competenza riconosciuta dall'art. 10 in capo all'autorità ecclesiastica; tale attività può essere considerata o come inerente all'attività di religione o di culto svolta dall'associazione o come relativa all'aspetto gestionale dell'assemblea alla quale compete approvare il bilancio.

Lo stesso accade per la vicenda di attribuzione dei beni nel caso di soppressione, fusione, modifica, o trasformazione dell'associazione.

Possiamo ancora citare altre possibili azioni ecclesiali, quali la limitazione del potere di rappresentanza, la previsione di un consenso vincolante sugli amministratori eletti, l'annullamento di decisioni prese da organi sociali, lo scioglimento degli stessi organi e la nomina di un amministratore o liquidatore.

Prima di definire i restanti settori di competenza statale, dobbiamo riconoscere all'autorità ecclesiastica un'ulteriore competenza che non na-

dire l'uscita incondizionata dall'associazione. Cfr. V. PARLATO, *Lezioni di Dottrina dello Stato*, Urbino, 1997, p. 119.

A ulteriore conferma della volontà di tutela, l'art. 16 c.c. richiede, a pena di nullità, che l'atto costitutivo o lo statuto "devono anche determinare, quando trattasi di associazioni, i diritti e gli obblighi degli associati, e le condizioni della loro ammissione".

La Corte di Cassazione, SS.UU., 18 ottobre 1993, n. 10300, in *QDPE*, 1994, n. 3, p. 878 s., individua nell'art. 10 una situazione particolare di esercizio della giurisdizione esclusiva della Chiesa nella materie riservate alla sua competenza.

sce da indicazioni esplicite riportate nell'articolo 10, ma si collega direttamente alla particolarità riconosciuta alle associazioni di fedeli. Si tratta della capacità di intervento sui fini associativi di natura ecclesiale e sulla modifica dell'atto costitutivo o dello statuto. Potremmo anche includere questa azione tra quelle materie attribuite in modo esplicito alla gerarchia, attraverso una forzatura interpretativa, ma rischieremmo di introdurre una capacità di azione già di spettanza ecclesiale, una competenza che si fonda sul collegamento organico tra associazione e autorità ecclesiastica, come fondamento e cardine delle figure contemplate dall'articolo 10.

Per completare il quadro di riferimento, dobbiamo infine analizzare i contenuti della normativa civile applicabile alle figure associative dell'art. 10. Il legislatore ha infatti riconosciuto una competenza generale al diritto comune nella regolamentazione di queste associazioni – stabilisce infatti che le associazioni di fedeli “restano in tutto regolate dalle leggi civili” –, inserendo alcune riserve di competenza ecclesiale su particolari aspetti associativi.

Le stesse riserve, tuttavia, incontrano dei limiti sostanziali precisi, oltre i quali termina ogni possibilità di partecipazione e di intervento ecclesiale e si verifica una riaffermazione statale, intesa come soddisfazione delle attribuzioni normative.

Per la competenza sulle attività di religione o di culto, l'oggetto stesso dell'azione costituisce l'estensione entro la quale è riconosciuta rilevanza civile ad interventi ecclesiali, ammettendo quindi una competenza civile per tutte quelle attività ritenute diverse e concretamente svolte dall'associazione, sempre sulla base delle disposizioni statutarie.

Uguualmente sui poteri dell'autorità ecclesiastica competente in ordine agli organi statutari. Questa eccezione, infatti, si limita al contenuto che risulta dall'atto di costituzione o di approvazione dell'associazione¹⁰⁹.

Qualificare come residuale il potere che compete allo Stato significherebbe stravolgere il disegno pattizio proposto per le associazioni di fedeli che non sono riconoscibili come enti ecclesiastici.

Così facendo si identificherebbe l'ordinamento civile come secondario

¹⁰⁹ F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, 1997, p. 292, al contrario ritiene che “questa riserva di poteri consente all'autorità ecclesiastica di esercitare sugli organi dell'ente quei controlli e quella vigilanza che fossero previsti dallo statuto o, in mancanza, da quanto prevede, in via generale, il diritto canonico”.

nella disciplina delle figure aggreganti, con capacità di disciplina e di intervento limitata alla fase di esaurimento o di volontaria cessazione delle competenze ecclesiali.

Invece l'articolo va letto nel senso perfettamente opposto. Le associazioni di fedeli approvate o costituite dall'autorità ecclesiastica e non qualificabili come enti ecclesiastici, restano in tutto regolati dalle leggi civili. Questo significa collocare questi istituti nell'ordinamento statale e sottoporli ad una normativa già stabilita e prevista dal Codice civile per le associazioni civili che acquistano personalità giuridica. Contemporaneamente a questa situazione vanno valutate le eccezioni a questo trattamento per le quali interviene la competenza dell'autorità ecclesiastica. Come abbiamo precedentemente visto, questa copertura incontra comunque dei limiti pattizi, oltre i quali interviene nuovamente ad operare il diritto comune.

Alle associazioni di fedeli previste dall'art. 10 si applicano le leggi civili. La pluralità di fedeli che decidono di perseguire uno scopo ecclesiale dovrà manifestare la propria volontà nell'atto costitutivo, il quale dovrà avere, per la sua validità, la forma dell'atto pubblico¹¹⁰. Nell'atto costitutivo o nello statuto dovranno essere contenute tutte quelle informazioni necessarie per identificare l'istituto, come la denominazione, lo scopo, il patrimonio, la sede, le norme sull'ordinamento e sull'amministrazione. A garanzia dell'aderente dovranno anche essere determinate i diritti e gli obblighi che essi assumono quando diventano associati e le condizioni per essere ammessi, mentre le condizioni di recesso e disciplina sono contemplate dall'art. 24 cod. civ.. Negli stessi atti si potrà anche indicare le norme relative all'estinzione dell'ente e alla evoluzione del patrimonio¹¹¹. Salvo che non sia diversamente stabilito, gli amministratori sono responsabili verso l'associazione secondo le norme del mandato¹¹², con possibili previsioni di azioni di responsabilità contro gli stessi¹¹³ e le eventuali limitazioni del potere di rappresentanza devono risultare dal registro delle persone giuridiche¹¹⁴; stessa condizione per la convocazione

¹¹⁰ Art. 14 cod. civ.; cfr. A. TORRENTE – P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, Milano, 2004, p. 109.

¹¹¹ Art. 15 cod. civ.

¹¹² Art. 18 cod. civ.

¹¹³ Art. 22 cod. civ.

¹¹⁴ Art. 19 cod. civ.

dell'assemblea¹¹⁵ e per il quorum da applicare in sede di deliberazione, anche per i casi di modifica dell'atto costitutivo, dello statuto, o di scioglimento¹¹⁶.

Le azioni di annullamento e sospensione delle deliberazioni, sono quelle previste dall'articolo 23 cod. civ.¹¹⁷.

L'estinzione dell'associazione, indipendentemente dall'autorità competente a rilevarlo, avviene per il verificarsi delle cause previste dallo statuto o dall'atto costitutivo, quando lo scopo è stato raggiunto o è divenuto impossibile, oppure quando tutti gli associati sono venuti a mancare¹¹⁸; in questa fase è fatto divieto agli amministratori di compiere nuove operazioni¹¹⁹, per procedere alla liquidazione del patrimonio¹²⁰. Anche in questa eventuale fase, che comprende la devoluzione dei beni, anche quelli con destinazione particolare¹²¹ e la nomina dei commissari liquidatori¹²², troveranno applicazione le norme contenute nel codice civile, comprese quelle sulle sanzioni amministrative per amministratori e liquidatori che non richiedono le iscrizioni prescritte nei termini e nelle modalità previste dal regolamento 361/2000.

6. La giusta collocazione giuridica nell'incertezza tra disciplina speciale e settore particolare.

Lo studio delle associazioni di fedeli, nella loro veste di enti ecclesiastici o di enti civili con particolari profili, stimola una qualche riflessione sulla tipologia di disciplina loro attribuibile e sul sistema giuridico nel quale collocarle.

Siamo dinanzi ad una duplice disciplina giuridica per una duplice categoria di associazioni, una, quella prevista dall'art. 9, è riservata agli ecclesiastici, l'altra di cui all'art. 10 utilizzabile per altre associazioni ecclesiali.

¹¹⁵ Art. 20 cod. civ.; art. 8 disp. att. cod. civ.

¹¹⁶ Art. 21 cod. civ.

¹¹⁷ Art. 9 disp. att. cod. civ.

¹¹⁸ Art. 27 cod. civ.

¹¹⁹ Art. 29 cod. civ.

¹²⁰ Art. 30 cod. civ.

¹²¹ Artt. 31, 32 cod. civ.

¹²² Art. 11 disp. att. cod. civ.

Entrambi le previsioni normative hanno origine pattizia, ma indicano una diversa procedura di riconoscimento e di rilevanza del diritto canonico, premessa per una differente disciplina sostanziale.

Come prima conseguenza possiamo affermare che la duplice tipologia prevista per le associazioni di fedeli attribuisce una condizione giuridica specifica, con la conseguenza di non poter applicare ad una tipologia quanto vale per l'altra.

Quanto alle associazioni pubbliche di fedeli riconoscibili come enti ecclesiastici già nella *Relazione sui principi* si evidenziava come l'ente ecclesiastico sia "regolato da una disciplina 'speciale' che ne salvaguarda le caratteristiche originarie ed il collegamento con la struttura e l'ordinamento della Chiesa"¹²³, al fine di proporre una disciplina non discriminatoria rispetto a quella delle altre persone giuridiche che agiscono nell'ambito dell'ordinamento statale e 'insieme non privilegiaria' nei riguardi degli enti di altre confessioni religiose.

Le norme approvate con il Protocollo del 15 novembre 1984, nella parte relativa agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti "recano una disciplina che presenta i caratteri di specialità rispetto a quella del codice civile in materia di persone giuridiche"¹²⁴. In questo sistema speciale si intrecciano norme statali, a carattere sia generale che speciale, e norme di derivazione confessionale¹²⁵, e si creano condizioni particolari, uniche; le istituzioni ecclesiali trovano, infatti, una strada tracciata pattizamente per essere riconosciute agli effetti civili, con le caratteristiche e le peculiarità proprie dell'ordinamento di provenienza, sempre nel pieno rispetto delle precise e specifiche condizioni pattuite.

Il risultato di questo procedimento è la costituzione degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti. Sostiene Picozza che la specialità della disciplina è da attribuire al riconoscimento delle norme dell'ordinamento confessionale di appartenenza, senza alcuna limitazione al diritto comune; l'ente ecclesiastico, allora, "rappresenta, nell'ambito della più generale categoria delle persone giuridiche private, una specie a sé stante", tale da

¹²³ *Relazione sui principi*, *Foro It.*, 1984, V, p. 370.

¹²⁴ Scambio di Note con Allegati 1 e 2 tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede costituente un'intesa tecnica interpretativa ed esecutiva dell'Accordo modificativo del Concordato Lateranense del 18 febbraio 1984 e del successivo Protocollo del 15 novembre 1984, Vaticano-Roma, 10 aprile/30 aprile 1997, in *Suppl. ord. Gazz. Uff.* 15 ottobre 1997, n. 241.

¹²⁵ P. FLORIS, *L'ecclesiasticità* cit., p. 191.

giustificare una peculiare e autonoma collocazione nella teoria delle persone giuridiche nell'ordinamento italiano ¹²⁶.

La volontà di far uso del termine di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto ci aiuta a capire come l'acquisizione della personalità giuridica non modifica i caratteri originari che l'ente presenta già nel momento della sua costituzione o approvazione. Si formano così enti che vanno a costituire una categoria a sé, né privati né pubblici, ma enti "di una più ampia e autonoma organizzazione confessionale ai quali lo Stato si è limitato a riconoscere la personalità giuridica" ¹²⁷. In questa prospettiva l'ente ecclesiastico si colloca, allora, nel punto di contatto tra l'ordinamento statale e quello canonico, per ricevere una regolamentazione e una disciplina da entrambe le sponde, in una sinergia rafforzata e regolata dal sistema pattizio preposto ¹²⁸.

Profondamente diversa si presenta la posizione assunta dalle associazioni di fedeli non riconoscibili come enti ecclesiastici. La norma di riferimento, l'art. 10, presenta, infatti, caratteri propri e atipici nel regolamentare queste figure, e muove da presupposti diversi rispetto al resto della legge.

La volontà di inserire nel contesto delle disposizioni sugli enti ecclesiastici la regolamentazione particolare di queste associazioni di fedeli, non nasce certamente dal desiderio di presentare una disciplina uniforme e uguale rispetto a quella prevista per gli enti ecclesiastici, ma dalla pre-

¹²⁶ P. PICOZZA, *L'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto*, Milano, 1992, p. 200. L'Autore esclude ogni possibile assimilazione degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti agli enti pubblici.

¹²⁷ F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, 1997, p. 272. L'Autore arriva ad affermare che "gli enti ecclesiastici costituiscono una categoria a sé, un *tertium genus*", Id, *Enti ecclesiastici: II) Enti ecclesiastici cattolici*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XII, Roma, 1988, p. 3; F. MARGIOTTA BROGLIO, *In tema di attività negoziale degli enti ecclesiastici regolari. Aspetti pubblicistici ed autonomia privata*, in *Dir. ecl.*, 1963, I, p. 170, rilevava una "duplice piano di operatività delle persone giuridiche ecclesiastiche nell'ordinamento statale: privato nei confronti delle persone fisiche e giuridiche private, e pubblico, in tutti quei rapporti giuridici e di fatto che facciano capo allo Stato ed ai suoi organi".

¹²⁸ La Commissione paritetica nella *Relazione sui principi* afferma che "una normativa speciale sarà formulata per le associazioni pubbliche e private di fedeli". Il disposto non intende posizionare sullo stesso piano disciplinare e giuridico le diverse figure di aggregazione, come un *unicum*, ma mira comunque a differenziare il fenomeno associativo dal riconoscimento generalizzato previsto per gli enti ecclesiastici. Una volta accettata questa precisazione, si provvede a distinguere le associazioni pubbliche, capaci di ottenere un riconoscimento come enti ecclesiastici a determinate condizioni, e le altre associazioni.

senza di fattispecie particolari meritevoli di interventi specifici. Il presupposto era, appunto, quello di voler regolamentare pattiziamente una situazione che poteva presentare delle incertezze in fase applicativa, per la presenza di una matrice ecclesiale in queste istituzioni e di un collegamento organico con l'autorità ecclesiastica. Infatti "le associazioni costituite o approvate dall'autorità ecclesiastica non riconoscibili a norma dell'articolo precedente – art. 9 –" si trovano ad operare nell'ordinamento italiano "in tutto regolate dalle leggi civili", come altri enti che ottengono il riconoscimento come persone giuridiche. Trova attuazione, qui, quel progetto elaborato dalla Commissione Paritetica sull'opportunità che "le altre – le associazioni di fedeli che non ottengono un riconoscimento come enti ecclesiastici – vengono disciplinate in conformità al diritto comune"¹²⁹, posizionando queste associazioni all'interno dell'ordinamento italiano¹³⁰.

Contestualmente, però, era necessario definire quel profilo di specialità loro riconosciuto e che si esplica nella "competenza della autorità ecclesiastica circa la loro attività di religione o di culto e i poteri della medesima in ordine agli organi statutari". Siamo in presenza di condizioni di specificità, di deviazioni dalle regole di diritto comune che possono ritenersi consentite dalle norme di derivazione pattizia¹³¹.

Nella situazione che precede la mera fase attuativa, nella quale trovano piena applicazione le competenze sopra esposte, la fisionomia particolare delle associazioni trova ragione nell'assenso dell'autorità ecclesiastica competente e nella procedura di erezione o approvazione.

Tutti questi elementi ci inducono a qualificare queste associazioni ecclesiali come persone giuridiche private che mantengono un profilo di specialità per ciò che attiene al collegamento con l'ordinamento canonico, da cui traggono origine. Una volta soddisfatte le condizioni normative statali, pattizie e canoniche, e ottenuto il riconoscimento, si collocheranno in un settore particolare dell'ordinamento statale, nella piena salvaguardia della loro peculiarità, prevista e disciplinata¹³².

¹²⁹ *Relazione sui principi, Foro It.*, 1984, V, p. 373.

¹³⁰ Cardia qualifica questi enti come "persone giuridiche private con profili di ecclesiasticità", C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, Bologna, 1988, p. 240.

¹³¹ P. FLORIS, *L'ecclesiasticità* cit., p. 289.

¹³² Non tutta la dottrina concorda con questa impostazione. Si adduce, infatti che un ordinamento primario "può presupporre o rinviare a norme di un altro ordinamento, ma non abdicare alla qualificazione giuridica di fattispecie previste dal diritto comune",

Il loro profilo di specialità porta a “riconoscere anche agli effetti civili il loro legame con l’ordinamento canonico”. Quello che le rende “speciali rispetto alle associazioni civili, dipendenti nella loro azione solo dalla legittima volontà degli associati”, è la dipendenza dall’autorità ecclesiastica per quelle competenze riconosciute dalla norma pattizia¹³³.

La collocazione giuridica proposta potrà allora aiutare a definire ancor meglio il ‘vincolo del modello’ che viene riconosciuto in capo a queste associazioni. Cosicché “le eventuali smagliature, rispetto a quelle prefigurabili secondo la disciplina civilistica delle strutture associative, siano riconducibili a questa specificità di modello e non abbiano a reagire sul modo di essere dell’atto, e sulla validità delle singole clausole”¹³⁴.

7. Il ruolo della Regione per un riconoscimento locale.

Ho già precedentemente segnalato il ruolo che la Regione potrebbe essere chiamata a svolgere nel riconoscimento della personalità giuridica alle associazioni di fedeli contemplate dall’art. 10.

In particolare il richiamo era sorto nella trattazione della presentazione delle procedure applicabili a queste figure aggreganti.

Infatti l’art. 6 del DPR 33/87 prevede che la domanda di riconoscimento delle associazioni di cui all’art. 10 debba essere presentata all’autorità statale o regionale competente per il riconoscimento.

L’indicazione prende spunto dal disposto dell’art. 7 del DPR 616/77¹³⁵ nel quale si delegava “alle regioni l’esercizio delle funzioni amministrative di organi centrali e periferici dello Stato concernenti le persone giuridiche di cui all’art. 12 del codice civile che operano esclusivamente nelle materie di cui al presente decreto e le cui finalità statutarie si esauriscono nell’ambito di una sola regione”¹³⁶.

per sostenere che le associazioni sono in tutto regolate dalle leggi civili e non costituiscono una espressione di una legislazione speciale sottratta al diritto comune, cfr. M. TESCHI, *La rilevanza civile delle associazioni ecclesiali*, in *Le associazioni nella Chiesa*, Città del Vaticano, 1999, p. 136.

¹³³ C. REDAELLI, *Alcune questioni pratiche riguardanti le associazioni di fedeli nel contesto italiano*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 3, 1990, p. 352.

¹³⁴ C. MIRABELLI, *Associazioni di fedeli, regolamentazione civile e competenza dell’autorità ecclesiastica (Brevi osservazioni in margine all’art. 10 l. 20 maggio 1985, n. 222)*, in *Amministrazione e rappresentanza negli enti diversi dalle società*, Milano, 1990, p. 337.

¹³⁵ D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, in *Suppl. ord. Gazz. Uff.* 29 agosto 1977, n. 234.

¹³⁶ Art. 14.

Il decreto ha meglio definito e determinato le funzioni amministrative statali trasferite alle Regioni a statuto ordinario nella materie indicate dall'art. 117 della Costituzione, estendendo la competenza regionale anche nell'ambito delle persone giuridiche private. Il Ministero dell'interno, con la circolare del 1° maggio 1988, n. 129¹³⁷, chiariva che "la competenza regionale (che, nella specie, è il Presidente della Giunta Regionale) ricorre – di regola – in tutti quei casi in cui il riconoscendo sodalizio intende perseguire finalità che si esauriscono nell'ambito di *una sola Regione* e che attengono *esclusivamente* alle attribuzioni ad essa trasferite o delegate". Si aggiungeva che "ove non si riscontrino i suddetti requisiti, l'esercizio delle funzioni amministrative di che trattasi [...] rimane riservato allo Stato e, specificamente, al Dicastero competente *ratione materiae*"¹³⁸.

Con questa precisazione viene ad aprirsi uno scenario tutto nuovo nel quale la rilevanza giuridica di una realtà associativa viene ancor di più a radicarsi con il territorio sul quale e nel quale realizza le proprie finalità, creando una perfetta simbiosi con il tessuto sociale.

In questo progetto vengono allora comprese anche le associazioni che rientrano nella previsione normativa dell'art. 10.

Prima di passare ad analizzare negli aspetti costitutivi i caratteri di questa procedura, è necessario richiamare brevemente tutti gli aggiornamenti normativi in materia.

Il DPR 361/2000 "*Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto*" (art. 17 dell'allegato 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59)¹³⁹, esso richiama esplicitamente la procedura regionale attuabile per il riconoscimento della personalità giuridica, sempre nel rispetto delle competenze di materia e di territorio¹⁴⁰. Anche in questo caso si attribuisce rilevanza costitutiva all'iscrizione

¹³⁷ Circolare del 1° maggio 1988, n. 129 del Ministero dell'Interno, Direzione Generale Servizio cittadinanza, Affari speciali e patrimoniali, prot. n. K3 "Criteri operativi per gli adempimenti di competenza delle Prefetture in materia di riconoscimento delle persone giuridiche private e di autorizzazione agli acquisti e all'accettazione di liberalità".

¹³⁸ In questo caso i Prefetti, una volta completata l'istruttoria delle istanze pervenute avrebbero dovuto trasmetterle al Ministero dell'interno o al Dicastero competente per materia.

¹³⁹ D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361, in *Gazz. Uff.* 7 dicembre 2000, n. 286.

¹⁴⁰ Ai sensi dello stesso decreto è stato abrogato anche l'art. 12 c.c. richiamato dall'art. 14 del D.P.R. 616/77.

ne nel registro delle persone giuridiche, di qui l'obbligo, per le Regioni a statuto ordinario, di istituire l'apposito registro.

L'altro aspetto da considerare sono le modifiche apportate al titolo V della parte seconda della Costituzione, con la legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3¹⁴¹.

L'ampliamento delle materie di interesse regionale, nel favorire un decentramento amministrativo e un riconoscimento di responsabilità agli organi periferici, ha evidenziato anche l'importanza della continua osmosi e relazione tra realtà territoriale e sociale, e dei benefici che ne possono derivare.

L'individuazione delle materie di competenza della Regione¹⁴² vanno ricercate nel DPR 616/77, e nel nuovo disposto dell'art. 117 Costituzione, con particolare riferimento per la potestà legislativa che la Carta fondamentale riconosce alle Regioni nelle materie non espressamente riservate alla legislazione dello Stato, e alla legislazione concorrente.

Sono tra queste la beneficenza pubblica, come una delle attività "che attengono alla predisposizione ed erogazione di servizi [...] a favore di singoli o gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratta di forme di assistenza"¹⁴³; l'assistenza sanitaria ed ospedaliera qualificabile come "la promozione, il mantenimento e il recupero dello stato di benessere fisico e psichico"¹⁴⁴; l'assistenza scolastica; l'attività di promozione educativa e culturale; l'attività di assistenza a categorie¹⁴⁵.

La catalogazione per genere proposta, se da un lato aiuta a meglio definire e posizionare le diverse espressioni di incremento del bene pub-

¹⁴¹ *Gazz. Uff.* 24 ottobre 2001, n. 248.

¹⁴² Ho precedentemente segnalato come la circolare 129/88 riservava l'esercizio delle funzioni amministrative, fuori dai requisiti regionali, al Ministero competente, lasciando la mera fase istruttoria ai prefetti. Le norme del regolamento 361/2000, applicabili anche "ai procedimenti di riconoscimento delle associazioni previste dall'art. 10 della legge 20 maggio 1985, n. 222", investe direttamente la prefettura dell'iscrizione della persona giuridica nell'apposito registro tenuto presso la stessa e dell'intera fase procedurale.

¹⁴³ Art. 22 D.P.R. 616/77. Non dobbiamo dimenticare che le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) a carattere regionale possono chiedere alle regioni, nell'ambito delle quali svolgono le proprie finalità istituzionali, il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato. Dovranno comunque dimostrare di perseguire le proprie finalità nell'ambito dell'assistenza. Cfr D.P.C.M. 16 febbraio 1990, in *Gazz. Uff.* 23 febbraio 1990, n. 45.

¹⁴⁴ Art. 27 D.P.R. 616/77.

¹⁴⁵ Art. 114 D.P.R. 616/77.

blico, dall'altro non rende piena giustizia delle diverse e molteplici modalità di manifestazione della volontà aggregatrice che le associazioni dimostrano di perseguire. Questa flessione è stata pienamente recepita nel nuovo art. 117 Cost. nel quale si prevede, appunto, una competenza residuale in capo alla Regione.

Per l'oggetto del nostro studio, l'operatività delle associazioni ecclesiali nelle materie che possono rientrare nella competenza regionale sarà inevitabilmente e necessariamente intrisa di finalità religiose, così da caratterizzare l'attività sociale. Giova ripetere, comunque, che per l'applicazione della procedura regionale di riconoscimento, rileva ai fini giuridici esclusivamente il tipo di mansione che viene concretamente realizzata nella fase applicativa, indipendente dalle ideologie politiche, religiose o strettamente sociali che stanno alla base dell'attività associativa e che sono giustificative per i soci. Così il riconoscimento regionale della personalità giuridica non costituisce una prerogativa esclusiva delle associazioni che possono rientrare nell'art. 10, ma rappresenta una modalità particolare in grado di coniugare esigenze locali e organi territoriali.

Più semplice risulta determinare la circoscrizione territoriale propria delle finalità statutarie, conoscere, quindi, se le finalità che l'associazione si propone di perseguire si esauriscono nell'ambito di una sola regione.

Per soddisfare questo dubbio si utilizzeranno gli strumenti a disposizione degli organi competenti, come la valutazione dello statuto e di tutti quei documenti e memorie utili ad integrare la domanda.

Ritengo a questo proposito che per finalità statutarie si intenda riferirsi non solo agli scopi concretamente perseguiti, ma anche alla sede della persona giuridica, come il luogo nel quale vengono decise le strategie e le modalità di azione, per una piena complementarietà tra ente e territorio.

Saranno interessate da questa procedura di riconoscimento le associazioni pubbliche di fedeli che presentano un ambito di azione regionale e tutte quelle associazioni ecclesiali che svolgono ed esauriscono le proprie finalità in un ambito locale, sempre e comunque dentro i confini regionali, sempre che operino in una materia attribuita in via esclusiva o concorrente alla competenza della Regione.

Qualora venga a mancare una delle due condizioni, la richiesta di riconoscimento delle personalità giuridica seguirà la procedura ordinaria, di competenza della prefettura.

Potrebbe anche accadere, e la realtà ci conferma, che associazioni con particolari finalità religiose, non decidano di seguire la procedura previste dell'art. 10 della 222/85, ma più semplicemente richiedano il riconosci-

mento giuridico come semplici associazioni civili. In questo caso non si potrà prevedere nessun tipo di assenso concomitante alla domanda e nessuna previsione statutaria di indicazione dei poteri dell'autorità ecclesiastica competente in ordine agli organi associativi. La conseguenza sarà quella di una personalità giuridica statale priva di legame con la Chiesa istituzione¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Dall'elenco delle realtà sociali, associazioni, fondazioni, consorzi, istituti, che hanno ottenuto la personalità giuridica privata seguendo la procedura regionale, come da registro tenuto presso l'Ufficio protocollo del Gabinetto del Presidente della Giunta regionale, nel caso particolare della Regione Marche, risultano realtà interessanti come il "Centro di ascolto e di prima accoglienza" (associazione promossa dalla *Caritas* Diocesana) (MC), l'associazione "Amici di Don Gaudiano" (PU), l'associazione "Centro di solidarietà" (PU) e l'associazione "Centro di aiuto alla vita" (PU).