

ANNO LXXIII e LXXIV - 2005/06 e 2006/07  
NUOVA SERIE A - N. 57,4

# STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO



# STVDI VRBINATI

Rivista trimestrale di Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche

INDICE-SOMMARIO del fascicolo 4

ANNA MARIA DEL VECCHIO, *Il sistema dell'ONU alla prova della realtà internazionale.*

*Considerazioni relative*, 393

ALBERTO FABBRI, *Gli articoli 9 e 10 della legge 222/85: piani paralleli per diverse tipologie giuridiche di associazioni cattoliche*, 443

CARLO MAGNANI, *Sussidiarietà e Costituzione: pluralismo e diritti*, 497

**Direttore responsabile:** GIOVANNI BATTISTA BOGLIOLO

**Comitato scientifico:** MARCO CANGIOTTI, CARLO FANTAPPIÈ, LANFRANCO FERRONI, GIUSEPPE GILIBERTI, PIERO GUALTIERI, GUIDO GUIDI, LUIGI MARI, RICCARDO MAZZONI, LUCIO MONACO, VITTORIO PARLATO, EDUARDO ROZO ACUÑA, ALDO SANDULLI

**Redazione:** VICTOR CRESCENZI, ANNA MARIA GIOMARO

**Direzione e redazione:** Facoltà di Giurisprudenza, Via Matteotti 1, 61029 Urbino Tel. 0722 3031

Autorizzazione presso il Tribunale di Urbino del 22 settembre 1950 n. 24

La pubblicazione della rivista ha avuto inizio dal 1927.

**Stampa:** Arti Grafiche Editoriali Srl, Urbino

ANNO LXXIII e LXXIV - 2005/06 e 2006/07  
NUOVA SERIE A - N. 57,4

# STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO



CARLO MAGNANI

*SUSSIDIARIETÀ E COSTITUZIONE: PLURALISMO E DIRITTI*

*1. La sussidiarietà: significato di un principio nuovo*

Il principio di sussidiarietà è un principio “nuovo” nella Costituzione<sup>1</sup> e nella organizzazione delle istituzioni della Repubblica. La sua scoperta è piuttosto tardiva e dipende, per una sorta di eterogenesi dei fini, sostanzialmente da circostanze esterne che sono andate a sovrapporsi a dinamiche nazionali.

È infatti il Trattato di Maastricht, all’inizio degli anni Novanta, ad introdurre il principio di sussidiarietà con l’art. 3 B (divenuto poi art. 5 del Trattato CE), essenzialmente quale criterio per garantire gli stati membri da intrusioni della Comunità europea in settori di propria competenza; o comunque per regolare i rapporti tra Comunità europea e autorità nazionali<sup>2</sup>.

Se il Trattato sull’Unione propone la sussidiarietà quale principio di

---

<sup>1</sup> A. D’ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, 13 ss. Si veda anche dello stesso Autore, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comun.*, 1996, 603 ss.

<sup>2</sup> Si veda a proposito, P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell’ordinamento comunitario e dell’ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1993, 7 ss.; L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra i diversi livelli territoriali: a proposito dell’art. 3 B del Trattato sull’Unione europea*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, II, Milano, 1994, 1931 ss.; R. DICKMANN, *Sussidiarietà, sovranità e regionalismo. Il ruolo delle assemblee parlamentari*, in *Dir. soc.*, 1994, 296; A. RINELLA, *Osservazioni in ordine alla ripartizione di competenze tra Comunità europea e stati membri alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 1994, 438; R. MASTROIANNI, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nella definizione delle competenze statali e comunitarie in materia di politiche culturali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1994; R. CAFARI PANICO, *Il principio di sussidiarietà e il ravvicinamento delle legislazioni nazionali*, in *Jus*, 1994; R. HOFMANN, *Il principio di sussidiarietà. L’attuale significato nel diritto costituzionale tedesco ed il possibile ruolo nell’ordinamento dell’Unione europea*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comun.*, 1993, 23 ss.

struttura<sup>3</sup> nei rapporti tra stati e istituzioni comunitarie, non meno significativo risulta altresì l'indirizzo che, promanato sempre a livello europeo, indica nella sussidiarietà anche il principio giuridico per regolare i rapporti, all'interno degli stati, tra governo centrale ed enti locali. La Carta Europea dell'Autonomia locale, adottata dal Consiglio d'Europa nel 1985, e recepita dalla legge n. 439 del 1989, afferma infatti che «l'esercizio di responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini. L'assegnazione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia».

Tutta la legislazione sugli enti locali sviluppatasi a partire dalla legge n. 142 del 1990 tiene in debito conto il contenuto della Carta della Autonomia<sup>4</sup>. Una attenzione particolare viene riservata dal legislatore proprio al principio di sussidiarietà, in questa sua declinazione interna, volta a ridefinire i rapporti tra stato e autonomie territoriali.

Da allora, il dibattito nelle scienze giuridiche e sociali ed il dibattito politico hanno trovato un nuovo appassionante oggetto di analisi, prima completamente sconosciuto o ignorato: la sussidiarietà, appunto. Le produzioni scientifiche e le iniziative pubbliche dedicate all'argomento hanno visto una crescita progressiva, riscontrando attenzione e consenso. La scoperta è stata tardiva quanto fruttuosa. La sussidiarietà ha mostrato una particolare vitalità nel contesto dell'Italia degli anni Novanta: la crisi delle istituzioni della Prima Repubblica e l'avvio della cosiddetta transizione italiana, hanno costretto tutti i principali attori sociali e politici a trovare nuovi principi per l'avvenire. Si è proposto, spesso non senza una certa enfasi, di adottare la sussidiarietà quale principio e categoria cardine, non solo giuridicamente ma innanzitutto culturalmente, per compren-

---

<sup>3</sup> Sui principi fondamentali dell'Unione europea si veda, S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo*, Milano, 2006, tomo I e II. Diversi contributi nella dottrina giuridica testimoniano la penetrazione del principio di sussidiarietà: G.P. ORSELLO, *Il principio di sussidiarietà nella prospettiva dell'attuazione del Trattato sull'Unione europea*, Roma, 1993; G. STROZZI *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993; A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 1059; G. STROZZI, *Il principio di sussidiarietà nel futuro dell'integrazione europea: un'incognita e molte aspettative*, in *Jus*, 1994, 368.

<sup>4</sup> Si veda sul punto, L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra i diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3 B del Trattato sull'Unione europea*, cit., 1936 ss.

dere ed interpretare non tanto i rapporti tra stato ed Europa, quanto per riorganizzare l'intero potere pubblico e i suoi soggetti all'interno della Repubblica<sup>5</sup>. Oppure, all'opposto, si è messo in evidenza criticamente il carattere "distorsivo" di tale ricorso alla sussidiarietà rispetto ai principi costituzionali vigenti<sup>6</sup>.

La sussidiarietà ha rappresentato comunque, attraverso la principale caratteristica che le è propria, cioè l'indicazione preferenziale<sup>7</sup> verso soggetti e comunità antecedenti, o altrimenti non riconducibili, alla sfera stretta della statualità, una delle principali risposte alla crisi e alle trasformazioni dello stato che ha investito la Repubblica. O almeno la risposta che ha saputo meglio di altre concentrare e tradurre una polivalenza di significati, obiettivi politici, interessi sociali, tradizioni culturali, maturati nella esperienza nazionale nel contesto della trasformazione dei poteri pubblici<sup>8</sup>.

In questo ha pesato certamente il carattere complesso delle questioni poste dalla sussidiarietà, che derivano direttamente dalla stessa polisemia del concetto<sup>9</sup>. La sussidiarietà sfugge infatti ad una comprensione unica e unitaria.

Essa è innanzitutto un principio giuridico e politico<sup>10</sup> che riguarda la qualità dei rapporti tra lo stato e i suoi elementi costitutivi, la persona *in primis* e a seguire le comunità; e che definisce un metodo per limitare il potere pubblico rispetto a sfere di competenza, dei singoli e della società

---

<sup>5</sup> Si veda sul punto la ricostruzione del dibattito in G. COCCO, *Cronaca di molte scelte annunciate e di poche perseguite. Ovvero il principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano*, in *Dir. pubbl.*, 1998, 698.

<sup>6</sup> G. FERRARA, *La revisione costituzionale come figurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione bicamerale*, in *Pol. dir.*, 1998, 94 ss.; ID., *Revisione costituzionale e principio di sussidiarietà: due sfigurazioni*, in *Nuova fase*, 1997, 604 ss.

<sup>7</sup> A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, cit.

<sup>8</sup> Si vedano, tra gli altri, S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2002, 323-340; A. MASSERA, *Oltre lo stato: Italia ed Europa tra locale e globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2001, 1-19; C. PINELLI, *Cittadini, responsabilità politica, mercati globali*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, II, 1257-1307; S. LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Milano, 2003.

<sup>9</sup> A. RINELLA, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni, e modello di analisi*, in A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, Padova, 1999, 3 ss.

<sup>10</sup> F. BILANCIA, *Sussidiarietà (principio di)*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, 2000, 455.

civile, riconosciute come attività di interesse generale (sussidiarietà in senso *orizzontale*).

Sempre in quanto principio giuridico-politico la sussidiarietà è anche criterio per individuare, all'interno del potere pubblico, quale livello di governo, centrale o regionale o locale, deve essere titolare delle diverse funzioni pubbliche, assegnando preferenza ai livelli più vicini ai cittadini, a meno che gli scopi da raggiungere non richiedano interventi di livelli di governo superiori (sussidiarietà in senso *verticale*).

La sussidiarietà, quindi, più che un sistema di governo o una forma di stato è un principio metodologico<sup>11</sup> di regolazione che orienta la distribuzione di determinate funzioni, relative ad ambiti potenzialmente condivisi, che riguardano tanto i poteri pubblici che la società, secondo una direzione ascendente che parte dalla persona per giungere attraverso le formazioni intermedie al potere pubblico.

Una simile configurazione non è affatto esente da difficoltà applicative derivanti dal significato che si assegna alla sussidiarietà. Torna qui utile il riferimento quasi paradigmatico alla norma del Trattato di Maastricht prima menzionata. In essa non si fa riferimento alla duplice dimensione verticale o orizzontale della sussidiarietà<sup>12</sup>, ma risulta chiara la

---

<sup>11</sup> G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 14, afferma che si «tratta non di un principio o criterio *sostanziale*, ma di un principio o criterio *procedurale*: esso non dice a chi spetta il tipo di azione considerato, ma quale ragionamento bisogna fare per individuare il soggetto competente». *Contra* A. M. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il ripensamento dell'amministrazione pubblica*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it), 2005, per la quale la sussidiarietà configura un principio giuridico ben definito con una sua precisa dimensione contenutistica capace di informare di sé tutta la forma dello stato, non solo nei rapporti tra elementi territoriali ma tra tutti gli elementi costitutivi dello stato stesso, facendosi garante del bene comune. La concezione contenutistica e non procedurale determina conseguenze in primo luogo dal punto di vista della interpretazione, «se, infatti, ci si colloca nella dimensione del criterio procedurale l'attività interpretativa non ha motivo di entrare in gioco, poiché l'applicazione della sussidiarietà si risolve nel rispetto di regole procedurali e di tecnica legislativa. Se, invece, ci si posiziona nella dimensione del principio allora lo stesso interprete, ogni qual volta si trovi dinanzi ad un enunciato che richiama il termine sussidiarietà, deve vagliare l'opzione preferenziale che lo stesso enunciato esprime, alla luce del significato proprio del principio. Conformemente al metodo che si utilizza nei confronti dei principi, infatti, questi non sono spiegati dalle singole regole che li richiamano, bensì sono queste ultime ad essere piegate e rese effettive secondo il contenuto del principio stesso».

<sup>12</sup> G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., 9, nota che dall'art. 5 del TCE ricaviamo una sorta di «definizione ufficiale» della sussidiarietà.

portata ambivalente<sup>13</sup> del principio quale profilo ineliminabile<sup>14</sup> del concetto stesso. La sussidiarietà infatti si compone di due profili necessariamente connessi l'uno all'altro<sup>15</sup>, che vanno a sovrapporsi alla dimensione verticale e orizzontale. Da un lato, la componente *negativa*, che impone doveri di astensione ai pubblici poteri verso l'organizzazione di bisogni da parte delle formazioni sociali o dei privati; o chiede ai livelli centrali di governo di riservare l'amministrazione degli interessi delle comunità alle autonomie territoriali. Dall'altro lato, la componente *positiva*, che richiede invece un dovere di intervento dei poteri pubblici nonché dei poteri centrali di governo laddove le autonomie sociali e locali, o i singoli, non siano in grado di corrispondere in maniera adeguata alla organizzazione di servizi e bisogni, o necessitino di una azione di sostegno.

La combinazione di questi elementi determina il contenuto giuridico effettivo della sussidiarietà, e rileva così anche nel rapporto tra questa e i diritti fondamentali degli individui e delle formazioni sociali. Preliminarmente occorre però verificare i presupposti costituzionali della sussidiarietà, cioè evidenziare possibili consonanze, o dissonanze, con il testo costituzionale; poi, a partire da ciò, verificare come è stato introdotto questo nuovo principio e, infine, quale contenuto giuridico assegnargli.

## 2. Sussidiarietà e Costituzione italiana: un principio implicito?

La Costituzione italiana, prima della riforma del 2001, non conteneva alcun richiamo alla sussidiarietà. La stessa legislazione ordinaria, prima

---

<sup>13</sup> P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà*, cit., 9, dove l'Autore segnala che «non ha dunque molto senso ricercare, sul piano interpretativo, gli elementi idonei a sciogliere quella ambivalenza in un senso (quello negativo, della garanzia contro indebite ed eccessive ingerenze comunitarie) o nell'altro (quello positivo, della possibile ulteriore espansione degli interventi della Comunità)». P. RIDOLA, *Forma di stato e principio di sussidiarietà*, in ASSOCIAZIONE DEI COSTITUZIONALISTI, *La riforma costituzionale*, Padova, 1999, 193, riflette parimenti sulla ambivalenza del principio, il quale può operare «come una clausola di rafforzamento del potere centrale, la quale può giustificare un'ulteriore espansione dell'intervento di questo, ovvero come principio diretto ad arginare la tendenza del potere centrale ad una dilatazione dell'ambito delle sue competenze».

<sup>14</sup> Sembra tentare di prevenire tale ambivalenza A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, cit., 19, quando osserva che occorre distinguere bene e «sgombrare il campo da un diffuso equivoco», quello cioè di identificare la sussidiarietà «in tutto e per tutto con i meccanismi del tipo dell'art. 3 B del Trattato di Maastricht».

<sup>15</sup> A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 66.

delle riforme legislative sulla funzione amministrativa e sui poteri delle autonomie locali degli anni '90, presentava una sostanziale estraneità alla sussidiarietà.

Le due sole eccezioni che devono essere menzionate riguardo a questa "ignoranza" verso la sussidiarietà, riguardano l'ordine del giorno Dossetti presentato in Commissione durante i lavori della Costituente<sup>16</sup> nel settembre 1946, nonché il contributo scientifico di Egidio Tosato del 1959<sup>17</sup>.

Nella seduta del 9 settembre 1946 della Prima Sottocommissione incaricata di discutere i "diritti e i doveri dei cittadini", Giuseppe Dossetti<sup>18</sup> presenta un ordine del giorno nel quale si chiede che la nuova Costituzione riconosca i diritti dell'uomo a partire da una visione non «soltanto individualistica», escludendo comunque ogni visione totalitaria che anteponga lo stato ai singoli e alle comunità. A tale fine si chiede che l'Italia democratica riconosca : a) «la precedenza sostanziale della persona rispetto allo Stato»; b) «la socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda, mediante reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.) e quindi per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello Stato».

Il testo non fu posto in votazione perché ritirato il giorno seguente alla sua presentazione a seguito degli interventi critici che aveva sollevato: Basso pensa che si debba uscire dalla astratta rivendicazione della anteriorità dei diritti della persona rispetto allo Stato, mentre Lombardi si mostra perplesso verso la nozione di diritti naturali. Per non esasperare il clima di scontro con le sinistre la proposta è ritirata, e con essa scompare la sussidiarietà dalla Costituzione.

Molto interessante, sul piano dottrinale, l'isolato contributo fornito da

---

<sup>16</sup> Il testo dell'ordine del giorno Dossetti e il relativo dibattito svoltosi in Sottocommissione si può leggere in G. DOSSETTI, *La Ricerca costituente. 1945-1952*, Bologna, 1994, 100-108. Per la ricostruzione del dibattito in sede Costituente sull'ordine del giorno Dossetti, V. CERULLI IRELLI, R. CAMELI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei lavori dell'Assemblea costituente*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it).

<sup>17</sup> E. TOSATO, *Persona, società intermedie e Stato*, Milano, 1989, 83-101. (Il saggio è stato però pubblicato su *Nuova Antologia*, nel 1959).

<sup>18</sup> Per una esposizione più organica dei principi dottrinali della posizione di Dossetti, si veda G. DOSSETTI, *Funzioni e ordinamento dello stato moderno*, in *Quad. di Iustitia*, 1951, 16 ss.

Tosato alla individuazione del principio di sussidiarietà. A partire dalla dottrina sociale della Chiesa cattolica, ed in particolare dalla Enciclica *Quadragesimo anno*, del 15 maggio del 1931, di Pio XI<sup>19</sup>, Tosato intende il principio di sussidiarietà nel senso che «l'intervento della società astrattamente considerata, e quindi di qualsiasi società esistente, è e deve essere sussidiario, e solo sussidiario». Non si tratta però solo di un riflesso esclusivamente confinato nella etica sociale e nella organizzazione pratica o efficiente delle comunità. A partire da premesse orientate dalla filosofia politica del bene comune aristotelico-tomista, Tosato giunge, con lungimiranza, a configurare la sussidiarietà come vero e proprio principio del diritto: «siamo nel campo della giustizia sociale e non nel campo della giustizia commutativa [...] il principio di sussidiarietà definisce i rapporti fra singoli e società, in termini di poteri e doveri, di lecito e di illecito», e pertanto ha un valore eminentemente giuridico<sup>20</sup>.

La complessità del principio, e la sua connessione con la tematica pluralista, è colta da Tosato molto efficacemente. I corpi sociali, e i singoli che li compongono, sono ordinati secondo un criterio ontologico che prevede comunque l'esistenza di una gerarchia tra essi: a partire dalla persona, a cui va la preferenza di tutto il sistema. La sussidiarietà è chiamata a garantire e rispettare tale ordine, assegnando a ciascun ente solo e non altro che i propri scopi e finalità, in modo tale da garantire il fine ultimo del *bonum commune*. È questa la vera chiusura conciliativa e armonizzatrice<sup>21</sup> della sussidiarietà qui in questione, nella finalizzazione della azione dello stato e dei corpi sociali verso un bene comune a tutta la comunità, in grado perciò di integrare interessi e valori individuali e collettivi, nel rispetto delle formazioni intermedie date come premessa ontologica.

A differenza che in Italia dove il contributo di Tosato resta isolato,

---

<sup>19</sup> All'affermazione del principio di sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa aveva già contribuito decisamente l'Enciclica *Rerum Novarum* di Leone XIII del 1891. Si veda sul punto, P. DURET, *La sussidiarietà «orizzontale»: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, 109.

<sup>20</sup> E. TOSATO, *Persona, società intermedie e Stato*, cit., 88. Di rilievo la capacità di Tosato di prevedere l'applicazione del principio di sussidiarietà anche alle relazioni tra Stati, ben prima del Trattato di Maastricht aveva infatti scritto parole piuttosto adatte al contesto europeo: «il principio di sussidiarietà, mentre non esclude le forme federali, per la sua logica interna giustifica anche le formazioni sopranazionali, nel caso appunto che lo Stato non riesca da solo a provvedere adeguatamente a tutte le esigenze della comunità statale, eventualità questa che l'evoluzione storica si sta incaricando di dimostrare».

<sup>21</sup> P. RIDOLA, *Forma di stato e principio di sussidiarietà*, cit., 184.

negli anni Cinquanta e Sessanta si sviluppa in Germania un dibattito sul principio di sussidiarietà quale principio non scritto dell'ordinamento costituzionale<sup>22</sup>. Il dato letterale normativo del *Grundgesetz* è infatti simile a quello italiano, non menzionando espressamente la sussidiarietà, ma nel clima di "Rinascimento del diritto naturale" la dottrina accoglie la portata tanto verticale che orizzontale della sussidiarietà.

In Italia non è accaduto nulla di simile. Ricostruendo il percorso giuridico della sussidiarietà, autorevole dottrina ha segnalato che in realtà anche per la nostra Costituzione si poteva parlare di sussidiarietà quale principio implicito o non scritto<sup>23</sup>. La sussidiarietà lungi dall'essere introdotta recentemente sarebbe pertanto solo riemersa a livello ordinamentale e costituzionale, vista la presenza diretta in Costituzione di «dispositivi di sussidiarietà» tanto «statici» che «dinamici»<sup>24</sup>.

La individuazione implicita in Costituzione del principio di sussidiarietà, prima della riforma del Titolo V della parte Seconda, non appare però così scontata<sup>25</sup>; anche a voler motivare tale esito a partire dalla interpretazione dei principi contenuti nell'art. 2 della Costituzione<sup>26</sup>. Il principio personalista e quello pluralista, è stato osservato, si inscrivono in una visione aperta e conflittuale del pluralismo sociale, volta a riconoscere le autonomie sociali senza prefigurare alcun bene comune da raggiungere integrando gradualmente le varie sfere sociali precostituite<sup>27</sup>. Il

<sup>22</sup> P. DURET, *La sussidiarietà «orizzontale»: le radici e le suggestioni di un concetto*, cit., 118.

<sup>23</sup> A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà e la Costituzione*, cit.; ID., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, cit.

<sup>24</sup> A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà e la Costituzione*, cit., 614 ss. pensa che l'art. 8 della Costituzione, dove si tratta delle confessioni religiose diverse dalla Chiesa cattolica le quali possono regolamentare la propria organizzazione, nonché il principio di autonomia e di decentramento indicati nell'art. 5 della stessa Costituzione, configurino elementi di sussidiarietà. Non sarebbero assenti neppure dispositivi dinamici della sussidiarietà, ossia quelle norme che non assegnano competenze ma regolano una concorrenza tra soggetti: così gli artt. 29 e 30 Cost., dove si definisce la famiglia come società naturale fondata sul matrimonio e si assegnano i doveri e i diritti di istruzione ed educazione dei figli ai genitori, a meno che non incapaci a questo.

<sup>25</sup> Si vedano sul punto le opinioni critiche di I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003, 54 ss.

<sup>26</sup> P. DURET, *La sussidiarietà «orizzontale»: le radici e le suggestioni di un concetto*, cit., 120.

<sup>27</sup> P. RIDOLA, *Forma di stato e principio di sussidiarietà*, cit., 192. Rileva altresì il profilo organicistico della sussidiarietà, I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, cit. *Contra*, P. DURET, *La sussidiarietà «orizzontale»: le radici e le sug-*

principio di sussidiarietà si presenta, in questa visione, troppo carico suggestioni organicistiche<sup>28</sup> e conciliative<sup>29</sup> per essere rintracciabile anche solo implicitamente in Costituzione. Personalismo, pluralismo<sup>30</sup> e riconoscimento delle autonomie sociali non coincidono con il principio di sussidiarietà, rappresentando piuttosto dei prerequisiti essenziali alla esplicazione del principio stesso che dispositivi di sussidiarietà<sup>31</sup>.

### 3. *La sussidiarietà nell'ordinamento giuridico italiano: funzione amministrativa, poteri locali e Costituzione*

La ricostruzione della presenza e della introduzione della sussidiarietà nell'ordinamento giuridico e costituzionale non può non rappresentare motivo di interesse per comprendere la portata effettiva della sussidiarietà, tanto verticale che orizzontale, specialmente dal punto di vista del suo rapporto con le tematiche dei diritti fondamentali e del pluralismo.

È la dimensione normativa ed organizzativa della sussidiarietà ad essere accolta negli anni Novanta, quando la riforma dello stato e della politica si è caratterizzata per la forte valorizzazione delle autonomie locali<sup>32</sup>. Il processo di riforma degli enti locali e dell'esercizio della funzione

---

*gestioni di un concetto*, cit. Per l'analisi delle matrici della sussidiarietà e l'oscillazione tra organicismo e personalismo nella matrice cattolica, S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi.it*, 5, 2006, 4 ss.

<sup>28</sup> P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, 1997, 75 ss., per il quale oltre alla valenza garantista il principio di sussidiarietà «presuppone una non già una relazione dialettico-oppositiva fra stato e società, ma una visione "organica" de corpo sociale, le cui parti si ricompongono armonicamente attraverso di esso in un processo che, spontaneamente e gradualmente, ascende dall'individuo allo stato attraverso le formazioni sociali intermedie».

<sup>29</sup> A. D'ANDREA, *La prospettiva della Costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 2000, 236.

<sup>30</sup> Nota A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., 70, che «fatto cioè pienamente coincidere con i principi personalistico e pluralistico affermati nell'art. 2, il principio di sussidiarietà finisce col dissolversi in questi, perdendo totalmente la funzione che gli è propria di criterio di regolazione dei rapporti fra individui, gruppi e potere pubblico».

<sup>31</sup> P. RIDOLA, *Forma di stato e principio di sussidiarietà*, cit., 191.

<sup>32</sup> Si veda, tra gli altri, per un bilancio precedente alla riforma costituzionale del 2001, G. ROLLA, *Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra i livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici*, in *Le Regioni*, 6, 2000, 995 ss.

amministrativa ha introdotto il principio di sussidiarietà già all'inizio degli anni Novanta<sup>33</sup>; ma è solo con la legge n. 59 del 1997 che troviamo affermato esplicitamente il principio come elemento di una nuova organizzazione delle istituzioni e della amministrazione pubblica<sup>34</sup>. La legislazione "Bassanini" del 1997 accoglie pienamente la sussidiarietà verticale nella ridefinizione della titolarità della funzione amministrativa tutta a favore degli enti locali. Secondo l'art. 1, comma 2, «sono conferite alle Regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà [...] le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità». Quando la legge specifica i principi che le Regioni devono rispettare nel conferimento di compiti agli enti locali, nell'art. 4, comma 3, si legge poi che: «I conferimenti di funzioni di cui ai commi 1 e 2 avvengono nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali: a) il principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati». Come si vede, accanto alla sussidiarietà verticale è accolto anche, per la prima volta<sup>35</sup>, il profilo orizzontale della sussidiarietà, essendo menzionate talune comunità intermedie (famiglie, associazioni) quali soggetti idonei all'assolvimento di funzioni di rilevanza generale.

A sua volta il T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, il D.Lgs. n. 267 del 2000, riprendendo la modifica introdotta dalla legge n. 265 del 1999, accoglie il principio di sussidiarietà disponendo all'art. 3,

<sup>33</sup> L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra i diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3 B del Trattato sull'Unione europea*, cit.

<sup>34</sup> A. M. POGGI, *La sussidiarietà nelle riforme amministrative: dal D. lgs. n. 112 del 1998 al T.U. sulle autonomie locali*, in *Quad. regionali*, 3, 2001, 933 ss.

<sup>35</sup> Viene sottolineato che in realtà alla sussidiarietà in senso orizzontale è ispirata già la legislazione in materia sanitaria, di istruzione e previdenza, nonché la giurisprudenza costituzionale in materia di enti assistenziali, da G. VECCHIO, *Sussidiarietà ("orizzontale") e Costituzione. Dal concetto normativo alla formula testuale*, dattiloscritto, Comunicazione al Seminario *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Urbino, 9-10 novembre 2006.

comma 5, che «I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali».

Il principio di sussidiarietà, in entrambe le sue declinazioni, non è soltanto oggetto di legislazione ordinaria: tale accoglimento è il segno di una attenzione generale del dibattito politico e pubblico, che conduce anche il legislatore costituzionale a prospettare l'ingresso in Costituzione. I lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita nella XIII<sup>a</sup> legislatura<sup>36</sup> segnano un punto importante. La sussidiarietà è al centro della relazione sulla nuova forma dello stato, anzi è definita quale vero «fondamento del nuovo modello di Repubblica»<sup>37</sup>. L'art. 56 di quel Progetto di riforma è stato al centro di un dibattito e di contrasti che portarono ad una duplice versione della disposizione<sup>38</sup>, in cui movendo da un accoglimento della sussidiarietà orizzontale come dovere di astensione e dovere di supplenza dei pubblici poteri verso le sole funzioni non adeguatamente svolte dai privati, si è giunti poi ad affermare la titolarità e l'esercizio delle funzioni pubbliche in capo agli enti della Repubblica, salvo riconoscere il rispetto della autonomia dei cittadini<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Si veda G. RAZZANO, *Il principio di sussidiarietà nel progetto di riforma della Costituzione della Commissione bicamerale*, in *Dir. e soc.*, 1997, 523 ss.

<sup>37</sup> Così il sen. D'Onofrio nella *Relazione al progetto sulla forma di stato*, citato da P. RIDOLA, *Forma di stato e principio di sussidiarietà*, cit., 179.

<sup>38</sup> Si veda la ricostruzione di G. PASTORI, *La sussidiarietà 'orizzontale' alla prova dei fatti nelle recenti riforme amministrative*, in A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, cit., 175 ss.; P. Duret, *La sussidiarietà «orizzontale»: le radici e le suggestioni di un concetto*, cit., 128-131; nonché, A. M. POGGI, *Comunicazione, Seminario di Astrid sulla sussidiarietà orizzontale*, Roma 7-8 febbraio 2003, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it)

<sup>39</sup> Il testo dell'art. 56 approvato nel giugno 1997 prevedeva che: «Le funzioni che non possono essere più adeguatamente svolte dall'autonomia dei privati sono ripartite tra le Comunità locali, organizzate in Comuni e Province, le Regioni e lo Stato, in base al principio di sussidiarietà e di differenziazione, nel rispetto delle autonomie funzionali, riconosciute dalla legge. La titolarità delle funzioni spetta agli enti più vicini agli interessi dei cittadini, secondo il criterio di omogeneità ed adeguatezza delle strutture organizzative rispetto alle funzioni medesime». Si distingueva tra titolarità delle funzioni e loro svolgimento: la prima, da assegnare con la sussidiarietà verticale agli enti locali più prossimi ai cittadini; la seconda, invece, in virtù della sussidiarietà orizzontale, da assegnare preferibilmente ai privati con relativo obbligo di astensione del potere pubblico, a meno che i provati non siano adeguatamente organizzati. Tale testo venne sostituito dalla nuova di-

Si tratta però di una anticipazione rispetto alla definitiva costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà avvenuta solo con la riscrittura del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione da parte della legge costituzionale n. 3 del 2001. Questo è un provvedimento di vera e propria chiusura di un decennio di riforme e di dibattiti<sup>40</sup>. Il nuovo testo dell'art. 118 Cost. ridisegna la funzione amministrativa della Repubblica praticamente a partire dal principio di sussidiarietà, comprendendo sia il profilo verticale che quello orizzontale. Sul primo versante, si valorizza il ruolo dei Comuni quali enti più prossimi agli interessi degli amministrati, infatti al comma 1 dell'art. 118 si legge che «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»<sup>41</sup>. Per

---

sposizione elaborata dalla Commissione e votata dal Parlamento a marzo 1998, per la quale l'art. 5 prevedeva che: «Nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà e differenziazione. La titolarità delle funzioni compete rispettivamente ai Comuni, alle Province, alle Regioni e allo Stato, secondo i criteri di omogeneità e adeguatezza. La legge garantisce le autonomie funzionali». Non mancano elementi di forte differenziazione rispetto alla versione precedente. In primo luogo, scompare il riferimento alla «autonomia dei privati» che è sostituita dal riferimento alla «autonoma iniziativa dei cittadini», con l'enfasi che si sposta verso la cittadinanza cioè verso l'appartenenza alla comunità politica. In secondo luogo, viene meno ogni dovere di astensione da parte dei pubblici poteri, i quali non sono chiamati a non svolgere alcune funzioni pubbliche, ma a valutare e rispettare le autonome iniziative dei cittadini.

<sup>40</sup> G. PASTORI, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in AA.VV., *Sudi in onore di Giorgio Berti*, 2005, Napoli, II, 1751, «è noto come il 4° co. del nuovo art. 118 sia stato l'ultimo approdo, forse in parte imprevisto, di una diatriba che si era avviata e sviluppata nel corso della lunga stagione parlamentare delle riforme o dei tentativi di riforme che ha preceduto il varo della l. cost. 3 e della norma in esame». Si segnalano anche, G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Jovene, 2005, I, 179 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. Giur.*, agg. XII, 2004.

<sup>41</sup> Sulla portata della norma in merito alla titolarità della funzione amministrativa generale in capo ai soggetti costitutivi della Repubblica e all'operatività della sussidiarietà, si vedano, F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 6, 2001, 1153 ss.; ID., *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, 2002; R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2/3, 2002, 365 ss.; G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2/3, 2002, 384 ss.; F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 409 ss.; A. M.

il secondo profilo, invece, il comma 4, costituzionalizza la sussidiarietà orizzontale<sup>42</sup>, disponendo che «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Si tratta di formulazioni che risentono dei dibattiti e delle riforme del passato, in virtù dei quali accolgono una dimensione della sussidiarietà orizzontale nella quale manca il profilo astensionista. Il rapporto tra autonomia iniziativa dei cittadini (e non dei privati) e potere pubblico, infatti, è improntato al sostegno pubblico verso lo svolgimento di attività di interesse generale, senza prefigurare alcuna opzione preferenziale a favore della autonomia dei privati con conseguente dovere di astensione per i poteri pubblici se non chiamati in causa da inadeguatezze organizzative dei primi.

La riforma del Titolo V afferma anche il principio di sussidiarietà verticale in tutta la sua ambivalenza, nel senso di indicarlo quale criterio regolatore a fini di unità ordinamentale dei rapporti conflittuali che possono sorgere tra livello centrale di governo ed enti locali. Oltre all'art. 118 è l'art. 120 a menzionare la sussidiarietà, laddove si dispone del potere sostitutivo del governo rispetto a organi delle autonomie territoriali, anche nel caso in cui sia minacciata la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali<sup>43</sup>. Spetta alla legge definire le modalità di tale intervento sostitutivo, tenendo conto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione. La sussidiarietà funziona in questo caso come principio per stabilire procedure che garantiscano due interessi po-

---

POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001; F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2003; G. BERTI, G. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma, 2002; E. ROZO ACUÑA (a cura di), *Lo stato e le autonomie. Le regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003.

<sup>42</sup> Si veda, G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in AA.VV., *Sudi in onore di Giorgio Berti*, cit., I, 177 ss.

<sup>43</sup> Art. 120 Cost., comma 2, «Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure in pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

tenzialmente oppositivi, quello del governo all'intervento sostitutivo e quello dell'ente locale alla propria autonomia, costituendo un principio bidirezionale che garantisce l'unità dell'intero sistema ordinamentale<sup>44</sup>.

#### 4. *Le ragioni della sussidiarietà: un'altro Stato e la persona*

Quale è, allora, il significato giuridico del principio di sussidiarietà? E, preliminarmente, quali le ragioni della fortuna della sussidiarietà? Le direzioni in cui guardare mi sembrano due, entrambe strettamente connesse.

La sussidiarietà, in primo luogo, sembra avere quale tratto principale la capacità di corrispondenza al processo di ripensamento dello stato così come è stato strutturato e vissuto nella pratica istituzionale del Novecento, cioè quale stato sovrano e democratico-sociale<sup>45</sup>. In particolare, il modello imperniato sulla «alleanza tra stato e Costituzione»<sup>46</sup> ha mostrato

---

<sup>44</sup> Le esigenze unitarie hanno determinato una interpretazione del principio di sussidiarietà nella sua accezione verticale quale fattore di flessibilità in senso ascensionale e centralista. La ormai basilare sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003 ha rappresentato a questo proposito un indirizzo fondamentale, confermato da ulteriori pronunce della stessa Consulta. Si veda sul punto la ricostruzione di G. RAZZANO, *La sussidiarietà orizzontale fra programma e realtà*, Relazione al Seminario di *Lapsus su Sussidiarietà orizzontale e Regioni*, Roma 2 dicembre 2005, ora in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it). Nonché G. RAZZANO, *La "reinterpretazione" della sussidiarietà nella recente giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo alle novità introdotte dalla sentenza n. 303/2003*, in *Giur. it.*, 2005. Per alcuni commenti alla sentenza n. 303 del 2003, si rimanda ai numerosi contributi ospitati dal *Forum on line costituzionale* della Rivista *Quaderni costituzionali*, tra i quali: A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*; Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*; E. D'ARPE, *La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003*; A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della corte costituzionale*; F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V?*; A. MOSCARINI, *La sussidiarietà come Supremacy Clause dell'ordinamento giuridico italiano*; A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare ...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*.

<sup>45</sup> Sulla evoluzione e i problemi della forma di stato democratico L. ELIA, G. BUSIA, *Stato democratico*, voce, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Torino, 74 ss.

<sup>46</sup> C. PINELLI, *Il momento della scrittura*, Bologna, 2002, 33 ss.

tutta una serie di problematicità che hanno costretto a ripensare le istituzioni in maniera assai incisiva<sup>47</sup>. La crisi e le trasformazioni dello stato hanno ridimensionato pesantemente la pretesa di sovranità dell'ordinamento<sup>48</sup>. Il processo è avvenuto sia per dinamiche interne, che hanno visto crescere le politiche e le attribuzioni verso i livelli locali di governo; e sia sotto la spinta di dinamiche esterne, legate al processo di integrazione europea. Inoltre, lo stesso ruolo centrale dello stato e del sistema pubblico nella organizzazione economica e nella prestazione dei servizi sociali ha subito un ridimensionamento, dovuto alle politiche di bilancio e alle rigidità amministrative<sup>49</sup>. La sussidiarietà rappresenta, da questo punto di vista, il segno della trasformazione del modello di stato, al paradigma della sovranità si tenta di sostituire il paradigma della sussidiarietà<sup>50</sup>. Il Trattato di Maastricht, non a caso, introduce la sussidiarietà come principio istituzionale di struttura. La riforma del Titolo V della parte Seconda del-

<sup>47</sup> Tra gli altri, M. R. FERRARESE, *Il diritto al presente*, Bologna, 2002.

<sup>48</sup> Dalla ricchissima dottrina sulle vicende e trasformazioni dello stato e della sovranità si citano solo, tra gli altri, F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello stato rappresentativo*, Milano, 2001; A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, 2002; S. LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo stato*, Milano, 2003. Ci sia consentito anche il riferimento a C. MAGNANI, *Dall'epoca dello stato all'epoca della costituzione*, Urbino, 2002.

<sup>49</sup> Sul punto, S. MANGIAMELI, *Appunti sullo "Stato sociale sussidiario"*, in *Teoria del dir. e dello Stato*, 2, 2002, 235-249.

<sup>50</sup> F. PIZZETTI, 118: *Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, Relazione al Seminario di Astrid sulla sussidiarietà orizzontale, Roma 7-8 febbraio 2003, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it) afferma che è la qualità stessa della forma di stato democratico a mutare a seguito della introduzione del principio di sussidiarietà. «La nostra democrazia costituzionale, fondata finora essenzialmente sul principio democratico di tipo "giacobino", incentrato sulla volontà degli organi assembleari espressione dei cittadini elettori, caratterizzato dal ruolo dinamico assegnato alla Repubblica dagli art.2 e 3, e temperato dall'esistenza di limiti, vincoli e garanzie costituzionali nonché dall'individuazione di compiti e dall'articolazione delle autonomie locali dell'art.5, diventa ora una democrazia costituzionale fondata sulla prevalenza del ruolo proprio dei cittadini come tali, ai quali, indipendentemente dal fatto che operino come singoli o come associati e alla sola condizione che operino nell'interesse generale, viene assegnato, viene assegnato un ruolo "centrale" e "fondamentale" che gli enti territoriali sono tenuti non solo a rispettare ma anche a favorire. Si può dire, in una parola, che in virtù del principio di sussidiarietà accolto nell'art.118 Cost. la nostra democrazia passa dal modello della democrazia fondata sulla rappresentanza della volontà popolare e sul potere della maggioranza (sia pure temperati dalle garanzie proprie del moderno costituzionalismo) al modello della democrazia fondata sulla primazia della libertà e dell'autonomia della società (sia pure temperate dal principio di giustizia e di solidarietà sociale come valori fondanti l'eguaglianza dei cittadini)».

la Costituzione, non a caso, modifica programmaticamente il rapporto tra stato e comunità locali verso una sostanziale parificazione ontologica. L'art. 114 Cost. apre l'intero titolo affermando che la «Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». Si tratta di una vera e propria premessa logica e ontologica ad ogni applicazione della sussidiarietà verticale, in cui lo stato diventa un soggetto insieme ad altri dell'ordinamento repubblicano<sup>51</sup>, parte di una trama relazionale più ampia e non derivata da alcun centro.

In secondo luogo, la sussidiarietà corrisponde anche alla valorizzazione del carattere pluralistico e personalistico non solo della Costituzione italiana ma dell'intero processo di integrazione europea in corso. È la Carta dei diritti di Nizza a porre fin dal suo Preambolo la «persona quale centro della azione» della Unione Europea<sup>52</sup>. Alla base di questo riconoscimento vi è la consapevolezza, dimostrata dal catalogo di diritti contenuti nella Carta, della relazionalità costitutiva non solo dell'individuo ma anche dei suoi stessi diritti fondamentali; consapevolezza che le Costituzioni nazionali non sempre riscontrano in maniera analoga, specie nel riconoscimento dei diritti della sfera interiore<sup>53</sup>. La centralità della persona rappresenta, dal punto di vista della cultura dei diritti e del diritto, un aspetto indubbiamente fecondo per la diffusione del principio di sussidiarietà, specie nella declinazione orizzontale, in quanto consente di valorizzare la dimensione relazionale dell'individuo.

### 5. Sussidiarietà, pluralismo e diritti

Il principio di sussidiarietà ha una portata giuridica che obbliga a ripensare insieme alle istituzioni dello stato anche i diritti fondamentali, e quelli di cittadinanza politica, civile e sociale in particolare. Esiste un rapporto tra sussidiarietà e diritti fondamentali, che può essere svolto solo a partire dalla risposta all'interrogativo sul che cosa significa per il diritto la sussidiarietà. La domanda è cruciale per i diritti di prestazione

<sup>51</sup> Sulla valenza del principio autonomistico nella organizzazione dello stato nel senso della distinzione tra stato-persona e stato-ordinamento, G. BERTI, *Art. 5. Principi fondamentali*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), Bologna-Roma, 1975, 277 ss.; F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Padova, 1961.

<sup>52</sup> Tra gli altri, A. MANZELLA, P. MELOGRANI, E. PACIOTTI, S. RODOTÀ, *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, 2001.

<sup>53</sup> Così, C. PINELLI, *Il momento della scrittura*, cit., 218.

sociale, cioè per quei diritti che strutturalmente richiedono un intervento normativo, amministrativo ed organizzativo da parte dei poteri pubblici. Ma lo è anche per i diritti della personalità, i quali pongono al centro la dimensione relazionale degli individui e interrogano direttamente la qualità del pluralismo sociale riconosciuto.

Per provare a rispondere a questi interrogativi è forse utile menzionare, sia pure brevemente e sommariamente, le varie radici della sussidiarietà<sup>54</sup>. Sussidiarietà significa primato della ‘persona’, nella matrice che si rinviene nella dottrina sociale della Chiesa cattolica, cioè preferenza della persona e delle comunità nella quale è ontologicamente inserita rispetto allo stato. Sussidiarietà significa primato della ‘società civile’, nella matrice liberale-liberista, cioè allocazione preferenziale delle risorse e delle competenze in settori riconducibili alla autonoma iniziativa dei privati. Sussidiarietà significa infine primato del ‘potere locale’, nella matrice federalista, cioè distribuzione dei poteri a partire dai livelli territoriali più vicini alla popolazione interessata.

Nessuna di queste matrici pare però esaustiva dal punto di vista giuridico. La qualificazione giuridica del principio di sussidiarietà passa infatti attraverso la sua comprensione entro il sistema costituzionale generale, dovendo pertanto convivere con altri principi fondamentali.

In questa direzione, il rapporto tra sussidiarietà e principio pluralistico è quanto mai da esplorare. Per una ragione, in primo luogo esterna, cioè per via del fatto che la sussidiarietà presuppone una molteplicità di soggetti a cui di volta in volta assegnare la preferenza nell’assegnare o nell’escludere dalla titolarità o dall’esercizio di determinate funzioni. In secondo luogo, per una ragione più interna, cioè per via del fatto che ogni scelta di preferenza sussidiaria è giustificata dal riferimento ad un determinato contesto valoriale o assiologico, che non può mai discriminare altri contesti valoriali o, peggio, porsi in contrasto con altri principi costituzionali.

Leggere la sussidiarietà alla luce del pluralismo dei soggetti e dei valori, nonché dei principi costituzionali, significa ridimensionare eventuali interpretazioni ontologiche. I diritti inviolabili garantiti e riconosciuti all’individuo dall’art. 2 Cost. entro e fuori le formazioni sociali rappresentano al contempo la premessa e il risultato del pluralismo delle medesime formazioni sociali; su cui non viene indicato o tanto meno espresso alcun

---

<sup>54</sup> A. D’ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, cit.

giudizio di valore<sup>55</sup>. Il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. intende promuovere un modello aperto e circolare di società, in cui la mobilità sia promossa dalla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale al pieno sviluppo della personalità. La Costituzione disegna quindi un «progetto di società aperta»<sup>56</sup> all'interno del quale occorre leggere i rapporti tra i soggetti del pluralismo e il principio di sussidiarietà al fine di precisarne il significato giuridico.

Il principio di sussidiarietà non può pertanto essere ricondotto alle varie matrici di valore e di verità che lo connotano<sup>57</sup>. Deve essere mediato da una comprensione costituzionale che tenga conto necessariamente anche di altri contesti valoriali. Senza che ciò significhi banalizzare il principio o considerarlo scontato quale «ovvio criterio di organizzazione»<sup>58</sup> delle funzioni al livello più idoneo di esercizio. L'alternativa alla interpretazione assiologica della sussidiarietà non può infatti essere costituita da una mera visione efficientista o tecnica, per la quale il principio si riduce semplicemente a criterio neutro per ottimizzare l'esercizio di determinate attività e funzioni amministrative.

L'interpretazione costituzionale dovrebbe invece evidenziare un profilo diverso della sussidiarietà, non immediatamente legato ad alcuna radice valoriale o storico-ideologica, ma in grado di porre in relazione la sussidiarietà con il carattere pluralistico e aperto dei principi costituzionali. Come dovrebbe essere presente la consapevolezza che il principio di sussidiarietà non è affatto «indifferente rispetto alle scelte di fondo che, in un dato assetto costituzionale, plasmano la relazione individuo-formazioni sociali-stato, ma può essere assunto altresì come criterio guida dell'ampliamento della legittimazione democratica della comunità politica»<sup>59</sup>.

In questa ottica è il carattere relazionale<sup>60</sup> della sussidiarietà ad essere posto in primo piano, piuttosto che le prescrizioni su una forma statica

---

<sup>55</sup> C. PINELLI, «Nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità», in R. BIN, C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1996, 212 ss.

<sup>56</sup> C. PINELLI, *Il momento della scrittura*, cit., 233.

<sup>57</sup> A. D'ATENA, *La sussidiarietà: tra valori e regole*, in AA.VV., *Rappresentanza, rappresentatività, sindacato in azienda e altri studi. Studi in onore di Mario Grandi*, Padova, 2005, 169 ss., chiede invece che non venga lasciato «sfuggire il substrato valoriale, il substrato assiologico, del principio di sussidiarietà».

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, cit., 75.

<sup>60</sup> G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit. 14. *Contra*, S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, cit.

---

di assetto di poteri e competenze; o su un catalogo ontologicamente chiuso e armonico di soggettività sociali. Tale relazionalità consente di accostare la sussidiarietà alla previsione costituzionale dei diritti di libertà e dei diritti sociali, ma anche alla partecipazione democratica. Potrebbe emergere, allora, una quarta “gamba” della sussidiarietà, quella del pieno sviluppo della personalità e della partecipazione pluralistica, coerente con i principi costitutivi della vigente forma di stato, quali la garanzia dei diritti dei singoli e delle formazioni sociali, nonché l’eguaglianza sostanziale e formale.

ANNA MARIA DEL VECCHIO

*IL SISTEMA DELL'ONU  
ALLA PROVA DELLA REALTÀ INTERNAZIONALE*

*Considerazioni relative*

SOMMARIO:

1. Cenni introduttivi. – 2. Gli obiettivi di pacificazione e di cooperazione dell'ONU. A) I problemi dati dalla conflittualità internazionale. La controversa crisi israelo-palestinese all'attenzione della Comunità internazionale. B) La crisi dell'Iraq e la necessità della formazione di un "new security consensus". – 3. La complessità del sistema dell'ONU in quanto comprensivo degli enti collegati. Il problema del finanziamento. A) Il dualismo Assemblea generale – Consiglio di Sicurezza nel sistema onusiano di sicurezza. I limiti di azione e la scarsa incisività dell'Assemblea generale. B) Le difficoltà di intervento date dalla competenza interna degli Stati. L'affermazione del principio del primato della tutela dei diritti umani e del diritto umanitario. La "protezione di umanità" e l'impegno nei confronti della società civile. – 4. Le sfide poste dal terrorismo alla società civile. L'impegno nella lotta al terrorismo, alla corruzione e al crimine organizzato. – 5. Gli obblighi di partecipazione e di cooperazione posti a carico degli Stati membri dell'ONU. Il principio dell'uguaglianza degli Stati membri espresso nell'Assemblea generale. A) La risoluzione "Uniting for peace" del 3 novembre 1950. B) Le possibilità di applicazione della risoluzione nelle crisi del Kosovo e dell'Iraq. – 6. Le motivazioni del dualismo Assemblea generale – Consiglio di Sicurezza nel sistema onusiano di sicurezza. Il ruolo accresciuto degli Stati Uniti, e quello in evoluzione della Russia e della Cina. Le aspettative riposte nell'azione dell'Unione europea. – 7. I rapporti tra l'ONU e le Organizzazioni regionali, nella considerazione del principio di "legalità", alla luce dello Statuto dell'ONU. A) L'art.2 – 4°cpv. della Carta di S. Francisco. Le questioni poste nel Rapporto dell'"High-Level Panel". B) La sentenza della Corte internazionale di giustizia del 1986 sulle "Attività militari e para-militari in Nicaragua", in relazione alla legittima difesa. C) Il problema dell'ingerenza per fini umanitari comportante l'impiego di mezzi militari. – 8. L'affermazione, nel contesto mondiale, dei principi di tutela dei diritti umani e della democrazia, nella considerazione del "real – world need". Il problema della coesione degli Stati. – 9. Il sistema onusiano di cooperazione economica e sociale. L'architettura finanziaria dell'ONU. A) Il Fondo monetario internazionale e il Gruppo della Banca mondiale. L'Organizzazione mondiale del commercio. Le strategie e i piani di sviluppo. B) L'assistenza tecnica e finanziaria per lo sviluppo dei Paesi emergenti. I Fondi speciali dell'ONU. C) Le Conferenze e le iniziative promosse dall'ONU nel quadro della cooperazione economica e sociale. – 10. Il ruolo del Consiglio economico e sociale nel settore dei diritti umani. La Commissione per i diritti umani. La trasformazione della Commissione in "Consiglio dei diritti umani". – 11. Le istanze internazionali istituite per sanzionare gravi crimini di diritto umanitario e contro l'umanità. I problemi posti dai crimini di terrorismo. A) L'azione dell'ONU nel settore dell'anti-terrorismo. B) La risoluzione 1373 del Consiglio di Sicurezza del 28 settembre 2001. Le Convenzioni interna-

zionali settoriali in tema di terrorismo internazionale. Il progetto di una Convenzione generale. C) Il progetto di una Convenzione contro il terrorismo nucleare. Il Trattato di non proliferazione delle armi nucleari. I contenuti essenziali del Trattato. – 12. Considerazioni conclusive. A) Il carattere “tridimensionale” del sistema dell’ONU. B) Il rapporto tra l’educazione e la conflittualità in base allo studio comparativo dell’UNESCO.

## 1 -

L’Organizzazione delle Nazioni Unite rappresenta l’espressione più vasta, significativa e complessa della cooperazione organizzata nel quadro della Comunità internazionale.

Come ebbe a rilevare il giudice Roberto Ago, l’ONU è in primo luogo una società di Stati istituita in base ad un Trattato intergovernativo, stipulato secondo le regole previste per i Trattati internazionali. Gli Stati che ne fanno parte debbono informare le loro relazioni reciproche ai principi e ai fini enunciati nel Trattato istitutivo dell’Organizzazione il quale è fondato su valori di solidarietà mondiale.

Gli Stati che fanno parte dell’ONU, come ha notato anche l’ex-Segretario generale dell’Organizzazione Kofi Annan<sup>1</sup>, debbono prendere coscienza “du double rôle qui est le leur dans notre monde planétaire”; oltre che delle responsabilità che ad essi competono nei confronti della comunità umana soggetta alla loro giurisdizione, essi sono “collectivement les gardiens de notre existence” sul pianeta. Occorre pertanto che il comportamento degli Stati sia conforme, o almeno compatibile, con tale duplice ruolo.

Altri attori, altre entità e gruppi sono in prosieguo apparsi sulla scena internazionale: una miriade di organizzazioni non governative (che opera-

---

<sup>1</sup> Vedi il Rapporto presentato in occasione della elaborazione del nuovo Millennio il 3 aprile 2000, “La préparation du XXI<sup>e</sup> siècle: pour une « gouvernance » efficace”, pubblicato in estratto in “Documents d’études – droit international public” ne “La documentation française”, n. 3.02, éd. 2001, p. 13. Sul ruolo dell’ONU, i suoi principali meriti e fallimenti in relazione al mantenimento della pace e della cooperazione economica e sociale vedi di recente CASSESE (A), *Diritto internazionale. II. Problemi della comunità internazionale*, Bologna 2004. Un fondamentale strumento per comprendere il sistema dell’ONU e le più importanti problematiche giuridiche dell’Organizzazione resta il testo ormai classico di CONFORTI (B.), *Le Nazioni Unite*, VII ed., Padova, CEDAM, 2005. Di notevole significato, per l’affermazione dei principi di sviluppo, di sicurezza e di tutela dei diritti umani nel quadro del sistema delle Nazioni Unite, è il recente Rapporto dell’ex-Segretario generale dell’ONU Kofi Annan “In Larger Freedom”, United Nations, New York, 2005.

no precipuamente nel settore dell'assistenza umanitaria e dello sviluppo), società multinazionali, associazioni pubbliche e private di carattere socio-economico, cui va aggiunto l'apporto dato da istituzioni culturali e di ricerca alla ricerca scientifica e allo sviluppo della cultura. Sono le c.d. "organizzazioni della società civile", che stanno assumendo una rilevanza sempre maggiore nel contesto internazionale, e il cui contributo è spesso determinante per risolvere situazioni complesse e controverse nelle relazioni interstatali, come la protezione dell'ambiente, la non proliferazione delle armi nucleari, la regolamentazione degli armamenti, il controllo sulle armi di distruzione di massa come le armi chimiche e batteriologiche. In tali settori si impone il superamento di certi interessi particolari degli Stati e la limitazione del c.d. "riservato dominio" degli Stati stessi a beneficio dell'umanità intera.

All'Organizzazione delle Nazioni Unite, in quanto istituzione in dimensione mondiale, spetta il compito di ricevere e filtrare le istanze provenienti dalle diverse aree del pianeta per convogliarle e unificarle in un unico progetto condivisibile.

Unità e molteplicità sono gli elementi caratterizzanti il sistema dell'ONU. Nella sua qualità di organizzazione internazionale unitaria, almeno sul piano finalistico della realizzazione degli obiettivi di pacificazione e di civilizzazione, l'ONU è "sans concurrence" in ambito universale<sup>2</sup>, e senza precedenti nella storia dell'organizzazione internazionale per la sua complessità strutturale, per la fitta rete di collegamenti che ne consente l'intervento nelle varie parti del mondo, e per la durata, che data ormai da un sessantennio, a partire dalla sua fondazione, avvenuta nel 1945.

La precedente esperienza ginevrina della Società delle Nazioni fu infatti un fenomeno di breve durata, e fu segnata dal disimpegno degli Stati che la componevano, molti dei quali si avvalsero della facoltà di recesso unilaterale prevista nel Patto societario.

## 2 -

L'Organizzazione delle Nazioni Unite non è un'utopia, come forse ritengono taluni. È stata creata per migliorare le relazioni internazionali sulla base di principi e obiettivi indicati nella Carta costitutiva (Carta di

---

<sup>2</sup> Vedi SUR (S.), *Les Nations Unies: l'un et le multiple, L'ONU à l'épreuve*, in *Questions internationales, La documentation française*, 2005, n. 11, pp. 4 e 5

S. Francisco, dal nome della Conferenza nel cui ambito fu sottoscritta). Tra gli obiettivi principali dell'Organizzazione vi sono la regolamentazione delle controversie internazionali mediante mezzi pacifici; la realizzazione della cooperazione internazionale economica, sociale, culturale e umanitaria; la promozione del rispetto dei principi della giustizia e del diritto internazionale. Sulla base di tali obiettivi e principi l'ONU si era prefissa di trasformare il comportamento degli Stati nella conduzione della politica mondiale.

Quantunque l'ONU sia, in primo luogo, un'organizzazione di Stati, la Carta costitutiva che ne è alla base è stata scritta in nome dei popoli, come si evince dal Preambolo ("Noi, popoli delle Nazioni Unite..."). Proclamando la fede nella dignità e nel valore della persona umana, nei diritti fondamentali dell'uomo, nella eguaglianza dei diritti fondamentali degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole, si è affermato, nella Carta dell'ONU, l'impegno di promuovere il progresso sociale e migliori condizioni di vita, al riparo dalla paura e dal bisogno. In ultima analisi, l'Organizzazione delle Nazioni Unite esiste per rispondere ai bisogni e alle speranze dei popoli del mondo<sup>3</sup>.

Nel corso dei primi quarantacinque anni della sua esistenza, anche a motivo della guerra fredda tra le due Superpotenze dell'Ovest e dell'Est (Stati Uniti e Unione Sovietica) l'ONU si è trovata nell'impossibilità di svolgere adeguatamente le funzioni previste nella Carta costitutiva in tema di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, che resta l'obiettivo principale dell'Organizzazione.

Nel Preambolo della Carta (firmata il 26 giugno 1945) è proclamato l'impegno di "salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità". La terza guerra mondiale non è scoppiata, anche grazie al sistema di cooperazione per il mantenimento della pace previsto nello Statuto dell'ONU. Non si può comunque non ammettere, come notava Norberto Bobbio<sup>4</sup>, che all'umanità non sono state risparmiate indicibili afflizioni, date da situazioni di conflittualità verificatesi in varie parti

---

<sup>3</sup> Vedi *Nouveau siècle, nouveaux défis* ("Rapport du Millénaire", introduction), in *Documents d'études – droit international public, La documentation française*, n. 3.03 éd. 2001, p. 3.

<sup>4</sup> Vedi *Nazioni Unite: bilancio critico di un quarantennio*, in *La Comunità internazionale*, 2004, 1, p. 35 e ss.

del mondo dopo la seconda guerra mondiale, precipuamente in Medio Oriente, in Asia ed estremo Oriente, in Africa e in America Latina<sup>5</sup>.

Alcuni di questi conflitti sono stati sanguinosissimi come la guerra di Corea, quella del Viet-Nam, il conflitto tra l'Iran e l'Iraq (un sanguinoso massacro che in otto anni ha stremato due popoli vicini, aprendo la strada ad anni di disastri nella regione) e, più di recente, l'ultima guerra in Iraq, che ha innescato focolai che non si sono ancora spenti.

## A)

Si ritiene che l'accresciuto numero dei conflitti, prevalentemente interni, sia in parte una conseguenza dell'aumento consistente degli Stati nel contesto internazionale. Ciò è avvenuto in seguito al compimento del processo di decolonizzazione legittimamente sostenuto dalle Nazioni Unite (ed in particolare dall'Assemblea generale) in base al principio dell'autodeterminazione dei popoli proclamato nella Carta di S. Francisco (artt.1-2°cpv. e 55) e riaffermato nei Patti internazionali dell'ONU sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, entrati in vigore sul piano internazionale nel 1976. Anche la disgregazione di vaste entità federali quali l'URSS e la grande Federazione jugoslava ha favorito l'aumento degli Stati indipendenti.

Nei Paesi di recente indipendenza i conflitti interni sono stati in genere occasionati dall'instabilità politica e dalla presenza, nel contesto territoriale dei nuovi Stati indipendenti, di etnie contrapposte e confliggenti (come nel caso dei Paesi scaturiti dalla dissoluzione della grande Federazione jugoslava), tali da dare luogo a situazioni di tensione e di disordine interno pericolose per la pace e la sicurezza internazionali, data la loro tendenza ad espandersi al di fuori dei confini statali.

Nell'epoca attuale si è evidenziato un tipo di conflittualità che pre-

---

<sup>5</sup> Sulla conflittualità mondiale vedi CASADIO, *Conflittualità mondiale e relazioni internazionali (1945-1982)*, Padova, 1983. Secondo un recente studio, dopo i terribili anni delle due Guerre mondiali, si è riscontrato un incremento globale dei conflitti armati dagli anni '60 sino alla metà degli anni '80 a cui è seguita una diminuzione costante a partire dal 1991. Nel 2004, secondo l'ultimo studio di Marshall e Gurr, il numero dei conflitti armati nel mondo era diminuito, anche escludendo l'invasione dell'Iraq. Rispetto al passato i conflitti sono oggi maggiormente pubblicizzati a mezzo stampa e con mezzi audiovisivi. Sul problema della conflittualità e della sicurezza in ambito internazionale vedi di recente SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), *Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, 2005.

senta caratteristiche proprie dei conflitti interni in considerazione degli obiettivi perseguiti e delle modalità di svolgimento, pur assumendo rilevanza internazionale per le ripercussioni prodotte nei rapporti tra gli Stati.

La soluzione dell'annoso e sanguinoso conflitto israelo-palestinese è ora confidata alla responsabilità degli esponenti del governo dello Stato di Israele e dell'Autorità palestinese, ma costituisce un impegno preciso per l'intera Comunità internazionale, date le conseguenze prodotte a livello internazionale sul piano ideologico e politico. Le modalità di trattazione della crisi israelo-palestinese da parte delle Istituzioni dell'ONU (in particolare dall'Assemblea generale) hanno suscitato critiche e polemiche, con riferimento alle risoluzioni contro Israele fatte passare da ampie maggioranze dell'Assemblea; ciò ha rivelato una sostanziale impotenza dell'ONU a risolvere l'annosa crisi<sup>6</sup>.

Nel discorso tenuto dal Presidente degli Stati Uniti George W. Bush a Bruxelles il 21 febbraio 2005 in occasione della sua missione in Europa, si è fatto rilevare che “il mondo deve adoperarsi affinché si arrivi ad una risoluzione duratura di questo conflitto” e che “tutte le parti devono assumersi le loro responsabilità”<sup>7</sup>. Le operazioni militari di Israele nel Libano meridionale contro le aggressioni dei miliziani dell'Hezbollah hanno suscitato nuove preoccupazioni, data anche la difficoltà del Consiglio di Sicurezza, che è apparso diviso, di risolvere la crisi. È stata deplorata fortemente la perdita di vite umane, e si è espresso l'invito a “trovare con urgenza una soluzione permanente della crisi” nel quadro dell'ONU. Con la Risoluzione 1701 del Consiglio di Sicurezza, votata all'unanimità, è stato ordinato il cessate il fuoco; nella Risoluzione sono state peraltro eccepite ambiguità e lacune. Pertanto l'impegno della diplomazia internazionale dovrà proseguire, ai fini di una pace duratura.

## B)

Anche la crisi politica, giuridica e diplomatica che si è svolta nel contesto dell'ONU (e particolarmente nell'ambito del Consiglio di Sicurezza)

---

<sup>6</sup> Sulla crisi israelo-palestinese vedi, ad es., “Israël – Palestine: d'Oslo à la guerre contre le terrorisme”, entretien avec R. KHALIDI, in *Politique étrangère*, 2004, 4, p. 729 e ss.

<sup>7</sup> Il discorso è pubblicato in estratto in *Bullettin européen*, edizione italiana, marzo 2005, n. 658, pp. 1-3.

in relazione al caso dell'Iraq, aveva riproposto con evidenza la necessità della formazione di un "new security consensus" nel quadro dell'Organizzazione. I più pessimisti, in quelle circostanze, erano indotti a prevedere la prossima estinzione in linea di fatto dell'Organizzazione mondiale, dato il contrasto insanabile delineatosi tra i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza con potere di veto, in relazione alle modalità di intervento sul regime tirannico di Saddam Hussein, ritenuto pericoloso per la pace e la sicurezza internazionali.

Tra i sostenitori più convinti dell'importanza del ruolo dell'ONU nella composizione dei conflitti vi è l'ex-Segretario generale dell'ONU Boutros Boutros-Ghali, il quale, in un recente scritto<sup>8</sup>, ha rilevato come l'ONU nel corso della sua esistenza abbia attraversato momenti altrettanto difficili, che ha poi superato. Resta la considerazione delle difficoltà di percorso dell'ONU nell'attuazione degli obiettivi di pacificazione, di civilizzazione e di sviluppo che i fondatori dell'Organizzazione mondiale partecipanti alla Conferenza di S. Francisco del 1945 si erano prefissi; ma vi è l'auspicio, espresso nel Rapporto del Comitato di alto livello (High-level Panel), concernente "Threats, Challenges and Change", istituito dal Segretario generale Kofi Annan per la riforma dell'ONU, che il sistema onusiano possa venire riformato in modo da rivelarsi veramente "effective, efficient and equitable"<sup>9</sup>.

Nessuno Stato può oggi ritenersi invulnerabile ed immune da minacce ed attacchi contro il suo territorio ed il suo popolo. Come ha fatto notare anche l'ex-ministro degli esteri italiano (ora vice-Presidente della Commissione dell'Unione europea) Franco Frattini, alle grandi opportunità di miglioramento della condizione umana offerte dalla globalizzazione si accompagnano gravi minacce per la convivenza pacifica dei popoli, promananti sempre più di frequente da reti terroristiche e organizzazioni criminali<sup>10</sup>. Per fare fronte alle sfide e alle minacce si impongono, come enunciato nel Rapporto dell'"High-level Panel" strategie collettive, istituzioni collettive e responsabilità collettive<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Vedi *Peut-on réformer les Nations Unies?*, in *Pouvoirs, Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, l'ONU, n. 109, avril 2004, p. 5 e ss.

<sup>9</sup> Cfr. *Threats, Challenges and Change*, doc. A/59/565.

<sup>10</sup> Vedi FRATTINI (F.), *L'Italia e le Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, 2004, 3, p. 403 e ss.

<sup>11</sup> Cfr. *Threats, Challenges and Change*, doc. A/59/565. In senso conforme anche "Draft resolution referred to the High-level Plenary Meeting of the General Assembly by

**3 -**

Il sistema delle Nazioni Unite comprende, oltre agli organi principali previsti nella Carta di S. Francisco e agli organi sussidiari creati in prosieguo, vari programmi, fondi, istituti e commissioni in vasta dimensione mondiale. La complessità del sistema si estende alle Istituzioni specializzate, con cui esistono accordi di collegamento realizzati per il tramite del Consiglio economico e sociale. L'ONU può entrare in contatto anche con le organizzazioni non governative; in base all'art.71 della Carta il Consiglio economico e sociale può prendere "opportuni accordi" a fini di consultazione nelle questioni di sua competenza.

Nello sviluppo progressivo delle sue attività l'ONU si è dotata di una struttura assai complessa e burocratizzata, anche in conseguenza dell'aumento consistente dei suoi membri: l'ONU è infatti passata dai 51 membri originari (comprensivi della Polonia la quale, a motivo di vicende concernenti la sua "identità internazionale", non partecipò alla Conferenza di S. Francisco, ma è considerata tra i membri originari) agli attuali 192.

L'Assemblea generale, in dicembre 2003, aveva votato un bilancio di 3,160 miliardi di dollari per l'esercizio biennale 2004-2005. Le spese complessive annuali ammontano a circa 20 miliardi di dollari. Gli Stati Uniti restano il primo contribuente con un contributo del 22% davanti al Giappone il cui contributo ammonta al 19,689%. Assai consistente è anche il contributo dei membri dell'Unione europea, che ammonta complessivamente al 35%.

L'ONU si dibatte comunque in una crisi finanziaria permanente, data la scarsa disponibilità di alcuni Stati – compresi gli Stati Uniti – a onorare i loro impegni finanziari, e l'impossibilità degli Stati più poveri di contribuire finanziariamente all'Organizzazione.

Gli Stati emergenti in via di sviluppo scaturiti dal processo di decolonizzazione costituiscono ormai la maggioranza nell'ambito dell'Assemblea generale, la quale è divenuta però, almeno secondo l'opinione di taluni <sup>12</sup>,

---

the General Assembly as its fifty-ninth session, 2005 WORLD SUMMIT OUTCOME", doc. A/60/L.1, pp. 20-21.

<sup>12</sup> Sulla rilevanza dell'azione e sul futuro dell'Assemblea generale si interroga PELLET (A.), *Inutile Assemblée générale?*, in L'ONU, cit., p. 43. È stata auspicata, soprattutto a partire dal 2005, nell'ambito del "club di Budapest", la creazione di un'Assemblea parlamentare dell'ONU, eletta democraticamente, con funzioni consultive, al fine di introdurre una dimensione parlamentare rappresentativa dei popoli nel sistema dell'ONU. Data la difficoltà di creare un organismo di questo tipo, si è evidenziata, da parte dell'Unione

un “forum négligeable où se déversent des flots de paroles sans portée juridique et sans influence politique”

## A)

L'Assemblea generale è comunque l'organo più rappresentativo nell'ambito dell'Organizzazione, in quanto composto dei delegati di tutti gli Stati membri, e, quindi, espressione delle opinioni di tutti i Paesi del mondo. Va però notato che, ad eccezione di alcune risoluzioni di importanza fondamentale quali ad es. la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 e la Dichiarazione del Millennio, molte risoluzioni dell'Assemblea appaiono ripetitive, oscure e inapplicabili. Ciò sminuisce la credibilità dell'organo, cui viene addebitata una scarsa incisività ed efficacia di azione.

In realtà l'Assemblea non può qualificarsi come un Parlamento mondiale, dotato del potere di legiferare e di emanare disposizioni normative vincolanti: ha semplicemente il potere di emanare risoluzioni aventi il contenuto di raccomandazioni.

In tema di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali la responsabilità principale (se non esclusiva) spetta al Consiglio di Sicurezza il quale è dotato di un potere decisorio e vincolante, implicante la possibilità dell'adozione di misure sanzionatorie a carico degli Stati responsabili di violazione della pace e di atti di aggressione. L'Assemblea generale dispone, in questo settore, di un potere di discussione e di raccomandazione.

Il sistema onusiano di mantenimento della pace è costruito attorno a quello che viene definito “dualismo” o “bicefalismo singulier”, frutto del compromesso tra le Grandi Potenze partecipanti alla Conferenza di S. Francisco ed i medi e piccoli Stati (in particolare quelli dell'America Latina) che presero parte alla Conferenza<sup>13</sup>. In quella sede si cercò di realizzare un equilibrio tra l'organo a rappresentanza generale e quello di portata più ristretta a rappresentanza elitaria, caratterizzato dalla presen-

---

interparlamentare la necessità di assicurare una cooperazione più stretta e sistematica tra i Parlamenti nazionali e le Nazioni Unite. Il ruolo dell'Unione interparlamentare consisterebbe nel senso di mobilitare i Parlamenti al fine di realizzare una interazione con le Nazioni Unite. Cfr. *Chronique ONU, Les Nations Unies dans un monde uni*, n. 3, 2005, p. 44.

<sup>13</sup> Vedi VIRALLY (M.), *L'Organisation mondiale*, Paris 1972, p. 82.

za di cinque membri permanenti con potere di veto nelle questioni non di procedura. Si ritiene che ciò avrebbe potuto rivelarsi di grande utilità nella soluzione di controversie internazionali coinvolgenti gli Stati medi e piccoli, spesso critici e ostili nei confronti del primato del Consiglio di Sicurezza.

La “rivitalizzazione” dei lavori dell’Assemblea generale onde accrescerne la rilevanza e le possibilità di intervento di fronte al Consiglio di Sicurezza, e farne uno strumento efficiente ed efficace in attuazione degli obiettivi dell’ONU, era stata incentivata con la risoluzione 47/233 del 17 agosto 1993, e con la risoluzione 48/264 del 29 luglio 1994<sup>14</sup>. La seconda risoluzione, in particolare, prevedeva direttive volte a razionalizzare l’ordine del giorno dell’Assemblea, e conteneva precise indicazioni circa i criteri cui doveva venire informata la nomina dei sei Presidenti delle grandi Commissioni. L’iscrizione all’ordine del giorno dell’Assemblea di ogni controversia tra Stati e di ogni situazione di tensione pericolosa per la pace e la sicurezza internazionali consente a tutti gli Stati che ne fanno parte di prendere posizione, di esprimere la propria opinione in un dibattito pubblico e di stigmatizzare comportamenti non conformi al diritto e all’etica internazionale, sempre che i dibattiti assembleari siano conclusivi e produttivi di risultati.

## B)

Nella prassi sono noti i problemi relativi ad interventi volti a superare la competenza interna degli Stati, di cui all’art.2-7°cpv. della Carta dell’ONU, data l’indeterminatezza del disposto in questione in relazione alle questioni appartenenti “essenzialmente” alla competenza interna di uno Stato, che sembrerebbe precludere possibilità di apertura all’evoluzione del mondo e l’espansione delle possibilità di intervento delle Nazioni Unite in situazioni di crisi e di difficoltà.

Il dogma della “sovranità nazionale”, riaffermato nella Dichiarazione sulle relazioni amichevoli del 1970, va adeguato alla tutela dei diritti umani e del diritto umanitario, alla luce della normativa internazionale in materia.

Il primato del principio della tutela dei diritti umani in tempo di pace

---

<sup>14</sup> Vedine il testo in *L’ONU: le système institutionnel*. *Documents d’études, droit international public, La documentation française*, n. 3.02, éd. 2001, pp. 24-25.

e del diritto umanitario in tempo di guerra e di crisi è ormai un “acquis” in diritto internazionale, se pure con posizioni difformi rispetto alla portata di esso; pertanto il richiamo alla sovranità nazionale non può essere fatto valere per legittimare importanti violazioni dei diritti umani fondamentali<sup>15</sup>.

Nel corso dei lunghi dibattiti che hanno accompagnato i vari progetti di riforma del sistema delle Nazioni Unite<sup>16</sup> è stata sollevata la questione dell'intervento umanitario fondato sulla responsabilità di proteggere popolazioni in difficoltà. Taluni hanno ravvisato in questo tipo di intervento una sorta di “neo-colonialismo”; altri hanno proposto di affidare questa responsabilità ad una istanza indipendente di valutazione dell'effettiva situazione umanitaria, composta di eminenti personalità a livello internazionale (direttori generali di organizzazioni internazionali, premi Nobel, responsabili di organizzazioni non governative, autorità religiose ecc...)<sup>17</sup>. Il ruolo dell'ONU in questo settore è comunque determinante, e non può venire ostacolato da atteggiamenti contrari degli Stati, per impedire che il Consiglio di Sicurezza o l'Assemblea generale possano occuparsi della sorte di popolazioni in situazioni di pericolo imminente e adottare le misure necessarie per prestare loro aiuto e assistenza.

Per quanto concerne il Consiglio di Sicurezza vi è da superare il problema del veto che può venire posto dai cinque membri permanenti dotati di tale potere, nel caso di disaccordo tra essi circa la soluzione dei casi. Il problema va comunque superato e ridimensionato ricorrendo al principio della “protezione di umanità”, in modo da consentire al Consiglio di potere effettivamente operare non solo per ristabilire la pace e la sicurezza, ma anche per risolvere controverse situazioni di squilibri politici interni e di conflitti interetnici pericolosi per la pacifica coesistenza nel quadro internazionale.

Resta comunque il ruolo sussidiario e residuale dell'Assemblea generale la quale, nella sua qualità di organo principale a rappresentanza e

---

<sup>15</sup> È noto il dibattito tra il Prof. Ago e la Prof. Saule circa la natura di norme di “jus cogens” delle norme sui diritti umani le quali, a giudizio della Prof. Saule, hanno valenza giuridica superiore rispetto a quelle sul riservato dominio degli Stati, mentre il Prof. Ago sosteneva che ciò non si poteva sempre dimostrare. Vedi SAULLE (M.R.), *Lezioni di organizzazione internazionale*, vol. I, Le organizzazioni internazionali a livello mondiale e regionale, 2°ed., Napoli 2002, p. 66.

<sup>16</sup> Cfr. *Reforming the United Nations. The Quiet Revolution*, edited by Müller, Kluwer Law International, 2001.

<sup>17</sup> Vedi VEDRINE(H.), *Réflexions sur la réforme de l'ONU*, in L'ONU, cit., p. 131.

competenza generale, può richiamare l'attenzione della Comunità internazionale su ogni argomento rientrante nelle finalità dell'ONU e sui principi generali della cooperazione nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, compresi i principi regolanti il disarmo e la disciplina degli armamenti, e fare su di essi raccomandazioni. Il potere di discussione e di raccomandazione dell'Assemblea generale può esplicarsi anche allo scopo di promuovere la cooperazione internazionale nel settore politico, giuridico, economico e sociale, nonché per il regolamento pacifico di qualsiasi situazione che sia suscettibile di pregiudicare il benessere generale o le relazioni amichevoli tra le nazioni. L'ambito dei poteri di discussione e di raccomandazione dell'Assemblea è assai esteso in base alla Carta dell'ONU, ma in pratica, come si è già notato, tali poteri si sono rivelati spesso inefficaci, data la complessità dell'intreccio dei rapporti nella vita di relazione internazionale.

Nel Rapporto dell'“High-level Panel” per la riforma dell'ONU si insiste in particolare sull'impegno sistematico nei confronti della “società civile”, da attuarsi mediante meccanismi adeguati ed in stretto contatto con l'Assemblea generale e le sue Commissioni principali, con cui le organizzazioni della società civile aventi rilevanza internazionale, e che meglio esprimono le istanze della società civile, dovrebbero instaurare un dialogo permanente: per combattere la corruzione, il terrorismo, la criminalità organizzata e gli altri mali che affliggono l'attuale società internazionale<sup>18</sup>.

#### 4 -

Gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 a New York e a Washington, come la strage dell'11 marzo 2004 alla stazione Atocha di Madrid, il massacro perpetrato da gruppi terroristici alla scuola di Beslan nell'Ossezia del Nord nel settembre 2004 e l'attentato terroristico a Lon-

---

<sup>18</sup> Nel Preambolo della Convenzione internazionale contro la corruzione del 2003 gli Stati parti alla Convenzione, per la considerazione che la corruzione è un “transnational phenomenon that affects all societies and economics”, hanno affermato l'esigenza di una cooperazione internazionale per prevenire e controllare tale fenomeno assai diffuso nella vita internazionale, e assai nocivo per lo sviluppo delle aree disagiate del mondo. Per il testo della “Convention against corruption” dell'11 dicembre 2003 vedi *International Legal Materials*, January 2004, p. 37 e ss.

dra il 7 luglio 2005, hanno evidenziato che gli Stati e le istituzioni della sicurezza internazionale non sono stati in grado di prevenire questi nuovi tipi di minacce alla società civile. Tali espressioni di violenza e di terrorismo, come ha esplicitamente ribadito l'ex-Segretario generale dell'ONU Kofi Annan in occasione del "summit" su "Democrazia, terrorismo e sicurezza" organizzato a Madrid nell'anniversario della strage di Al Qaeda dell'11 marzo 2004, costituiscono "un attacco diretto ai valori fondamentali che le Nazioni Unite rappresentano: la legalità, la tutela dei civili, il reciproco rispetto tra popoli di diverse fedi e culture e la pacifica risoluzione dei conflitti"<sup>19</sup>. Pertanto "le Nazioni Unite devono essere in prima linea nella lotta contro il terrorismo e, prima di tutto, nel proclamare che esso non può essere mai accettato o giustificato, per nessuna ragione".

I crimini di terrorismo, in quanto ostacolo alla via del dialogo e del negoziato ed alla creazione di una civiltà di pace, avevano indotto anche il Sommo Pontefice Giovanni Paolo II ad alcune riflessioni "per orientare il diritto internazionale verso il bene comune dell'intera famiglia umana"<sup>20</sup>. In un discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa sede Giovanni Paolo II aveva espresso l'auspicio che il diritto internazionale potesse diventare "esclusivamente un diritto della pace, concepita in funzione della giustizia e della solidarietà".

La lotta al terrorismo richiede un impegno ed un'attenzione costante da parte dei vari "leaders" mondiali, con riferimento non soltanto ai "leaders" governativi e politici, ma anche a quelli che operano nelle organizzazioni della società civile, i quali debbono impegnarsi a denunciare ogni tattica terroristica come criminale e ingiustificabile, in quanto contraria ai diritti umani e alla legalità internazionale.

La rivoluzione tecnologica che ha radicalmente cambiato i metodi di comunicazione (i quali non hanno ormai più frontiere), i processi di informazione, i nuovi e più veloci mezzi di trasporto, hanno alterato i flussi migratori consentendo agli individui di partecipare, su scala mondiale, alla vita di relazione internazionale in modo prima inconcepibile. Ciò ha apportato indubbiamente benefici all'umanità intera, consentendo anche a individui stanziati nelle aree più periferiche di entrare in contatto con

---

<sup>19</sup> Il discorso del Segretario generale dell'ONU in quella circostanza è riprodotto in "Il Corriere della Sera" di venerdì 11 marzo 2005, p. 6.

<sup>20</sup> Vedi GIOVANNI PAOLO II, *Un impegno sempre attuale: educare alla pace*, in *La Comunità internazionale*, 2004, 1, p. 15 e ss.

le zone più centrali e avanzate del pianeta, a vantaggio del progresso e dello sviluppo; ma può essere anche fonte di potenziali danni.

Anche gruppi umani di modesta entità, avvalendosi di certe tecnologie avanzate, possono essere in grado di provocare danni ingenti indipendentemente dal supporto di uno Stato.

Oggi più di prima le minacce alla pace e alla sicurezza sono interconnesse e “la minaccia nei confronti degli uni può trasformarsi in una minaccia per tutti”, come è stato rilevato nel Rapporto dell’“High-level Panel”<sup>21</sup>.

Dagli attacchi terroristici derivano anche danni economici di notevole consistenza, data la globalizzazione dell’economia. Da una stima della Banca mondiale emerge che, in conseguenza degli attacchi terroristici dell’11 settembre 2001, notevoli sono stati i danni per l’economia mondiale.

Per la considerazione che il terrorismo “flourishes in environments of despair, humiliation, poverty, political oppression, extremism and human rights abuse” come in “contexts of regional conflicts and foreign occupation” la lotta a tale crimine non può prescindere dall’impegno di rimuovere le cause che ne sono all’origine e dal sostegno agli Stati che lo subiscono, onde rafforzare la loro capacità di preservare l’ordine e il primato del diritto<sup>22</sup>. Minacce alla sicurezza internazionale possono provenire anche dalla disponibilità di materiale nucleare e dalla possibilità di acquistare armi e tecnologie nucleari. Si impongono pertanto adeguati controlli sul traffico di tali strumenti di provocazione, sia entro i confini degli Stati che attraverso le frontiere.

I traffici illeciti, la corruzione, il crimine organizzato costituiscono altrettante sfide per la sicurezza e la stabilità della società civile, poiché minano alla base la democrazia e ostacolano una equilibrata crescita economica. Tali degenerazioni della vita di relazione internazionale richiedono una leale collaborazione tra gli Stati, in modo da sradicarle, ed una precisa assunzione di responsabilità da parte di Stati e di comunità umane.

---

<sup>21</sup> Cfr. *Threats, Challenges and Change*, doc. A/59/565.

<sup>22</sup> Cfr. *Threats, Challenges and Change*, doc. A/59/565. Nel corso del “2005 WORLD SUMMIT OUTCOME” si è posto l’accento sull’impegno degli Stati al rispetto dei loro obblighi derivanti dal diritto internazionale ivi comprese le norme internazionali in tema di diritti umani, il diritto internazionale sui rifugiati e il diritto internazionale umanitario, nella considerazione che ogni Stato deve astenersi dall’organizzare, finanziare, incoraggiare, fare da tramite e sostenere attività terroristiche, e deve fare sì che il suo territorio non sia utilizzato a fini terroristici. Cf. doc. A/60/L.1, p. 23.

**5 -**

Gli Stati membri dell'ONU, sia quelli originari, sia quelli entrati successivamente a farne parte, hanno assunto precisi obblighi e responsabilità di cooperazione e di partecipazione all'Organizzazione e al sistema di sicurezza collettiva previsto nello Statuto, definito come il sistema del "potere comune"<sup>23</sup>. Tale sistema, in ambito universale, si trova a doversi confrontare con il sistema tradizionale fondato sull'equilibrio tra le Potenze il quale, nel contesto dell'ONU, si è rivelato spesso condizionante dato che il potere decisivo in tema di pace e di sicurezza internazionali spetta al Consiglio di Sicurezza, che è fondato sul primato delle Grandi Potenze. Nell'art.24-1°cpv. della Carta di S. Francisco è detto che "al fine di assicurare un'azione pronta ed efficace da parte delle Nazioni Unite i Membri conferiscono al Consiglio di Sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, e riconoscono che il Consiglio di Sicurezza, nell'adempiere i compiti inerenti a tale responsabilità, agisce in loro nome".

Lo Statuto delle Nazioni Unite, come già il Patto della Società delle Nazioni, è fondamentalmente informato al principio dell'uguaglianza fra tutti i Membri dell'Organizzazione. In linea di principio le differenze di potenza politica esistenti tra gli Stati membri non influiscono sulla loro condizione giuridica, che è uguale per tutti. La condizione di assoluta parità trova piena affermazione ed espressione nel quadro dell'Assemblea generale la quale non solo si compone dei rappresentanti di tutti gli Stati membri dell'ONU, ma in essa tutti i membri concorrono in eguale misura alla formazione delle delibere collegiali<sup>24</sup>.

L'Assemblea beneficia di un ruolo determinante nella designazione dei Membri elettivi degli altri organi principali (i membri elettivi del Consiglio di Sicurezza, i membri del Consiglio economico e sociale, oltre al Segretario generale e ai giudici della Corte internazionale di Giustizia).

Il ruolo determinante dell'Assemblea, congiuntamente a quello del Consiglio di Sicurezza, si appalesa anche in relazione all'ammissione di nuovi Stati membri all'Organizzazione (art.4 dello Statuto dell'ONU),

---

<sup>23</sup> Così BOBBIO (N.), *Il ruolo dell'ONU nel nuovo assetto internazionale. Problemi giuridici, etici e politici in un mondo trasformato*, in *La Comunità internazionale*, 2004, 1, p. 51.

<sup>24</sup> Vedi MORELLI (G.), *Eguaglianza e disuguaglianza fra i membri delle Nazioni Unite*, in "La Comunità internazionale", 1947, 1, p. 27.

alla sospensione (art.5) e all'espulsione (art.6), nonché alla partecipazione agli emendamenti e alla revisione dello Statuto (artt.108 e 109).

Di particolare rilevanza sono inoltre i poteri dell'Assemblea in relazione al bilancio dell'Organizzazione; in questo settore l'Assemblea dispone di notevole discrezionalità in ordine alla ripartizione delle spese derivanti dall'esecuzione delle delibere del Consiglio di Sicurezza. Le Grandi Potenze, che finanziano il nucleo essenziale delle attività operative dell'ONU, hanno comunque dimostrato che, almeno in linea di fatto, sono in condizione di opporsi alle delibere di carattere finanziario dell'Assemblea che esse non condividono <sup>25</sup>.

## A)

Sino al 1960 l'Assemblea generale è apparsa come lo strumento del "containment" ideologico tra gli interessi occidentali e le contrapposizioni del blocco dell'Est. La risoluzione 377 (V) "Uniting for Peace", nota anche come "Dean Acheson" (dal nome del Segretario di Stato americano che ne fu ispiratore), emanata il 3 novembre 1950 in piena guerra fredda nel corso della guerra di Corea, ne costituisce l'espressione più significativa <sup>26</sup>. La risoluzione, determinata dalla paralisi del Consiglio di Sicurezza a causa del veto posto dall'Unione Sovietica, prevede che, nell'ipotesi di blocco del Consiglio, l'Assemblea possa fare agli Stati membri raccomandazioni appropriate "sulle misure collettive da adottare, ivi compreso, qualora si tratti di una rottura della pace o di un atto di aggressione, l'impiego della forza armata in caso di necessità, per ristabilire la pace e la sicurezza internazionali". Nel caso in cui l'Assemblea non sia in seduta "potrà riunirsi in sessione straordinaria di emergenza entro le ventiquattro ore successive alla domanda presentata a tal fine".

La risoluzione "Uniting for Peace" suscitò vivi contrasti al momento della sua emanazione; in particolare l'URSS, come altri Stati, la considerarono contraria alla Carta dell'ONU poiché modificava sostanzialmente la ripartizione di competenze tra l'Assemblea generale e il Consiglio di Sicurezza. È stata comunque utilizzata di rado e con moderazione: nella crisi di Suez del 1956, di Ungheria nel 1956, del Libano nel 1958, del

---

<sup>25</sup> Vedi PELLET (A.), *Inutile Assemblée générale?*, in L'ONU, cit., p. 45.

<sup>26</sup> Per il testo della risoluzione vedi *L'ONU: le système institutionnel*, in *Documents d'études. Droit international public*. La documentation française, 2001, n. 3.02, éd. 2001, p. 29.

Pakistan orientale nel 1971, dell'Afganistan nel 1980, della Namibia nel 1981<sup>27</sup>.

Mentre al momento della sua emanazione, nel 1950, la risoluzione "Acheson" fu incentivata dal blocco occidentale per superare le "impasses" in Consiglio di Sicurezza poste dal blocco sovietico, successivamente essa è divenuta uno strumento a beneficio dei Paesi non allineati del Terzo mondo, i quali dispongono di una larga maggioranza nell'ambito dell'Assemblea. In difetto di mezzi materiali, militari e finanziari tali Paesi ne hanno fatto un uso moderato.

## **B)**

In almeno due crisi recenti (quella del Kosovo e quella dell'Iraq) la risoluzione "Acheson" avrebbe potuto trovare applicazione in considerazione della paralisi del Consiglio di Sicurezza determinata dal veto della Russia e della Cina nella crisi del Kosovo, e della Russia, della Cina e della Francia nella crisi dell'Iraq. Data l'impossibilità di pervenire ad una soluzione concordata nel quadro del Consiglio di Sicurezza e ad una "pace condivisa", in conformità con la risoluzione 377 (V) avrebbe potuto venire convocata un'Assemblea straordinaria di emergenza su domanda sia del Consiglio di Sicurezza (con il voto di nove Membri qualsiasi), sia della maggioranza dei Membri dell'Organizzazione. L'Assemblea avrebbe potuto raccomandare (se non imporre) misure che probabilmente non avrebbero di molto modificato il corso degli eventi, ma avrebbero almeno "salvato l'onore delle Nazioni Unite" e facilitato la rimessa in gioco dell'Organizzazione, soprattutto nella gestione del "caso Iraq". È comunque mancata la volontà politica in questo senso<sup>28</sup>.

## **6 -**

Come si è già notato, il "bicefalismo" o dualismo Assemblea generale – Consiglio di Sicurezza nel sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali tro-

---

<sup>27</sup> Per alcune indicazioni circa l'applicazione della risoluzione vedi DEJAMMET (A.), *Soixante ans d'une histoire tourmentée*, in *L'ONU à l'épreuve, Questions internationales, La documentation française*, 2005, n. 11, p. 11.

<sup>28</sup> Vedi PELLET (A.), *Inutile Assemblée générale?*, in *L'ONU*, cit., pp. 52-53.

va la sua “ratio” nella necessità di trovare un compromesso nel tradizionale contrasto tra grandi e piccoli Stati, e nella tendenza delle Grandi Potenze di “riservare a se stesse l’esame e la risoluzione delle maggiori questioni internazionali”, e la tendenza degli Stati più piccoli a partecipare su un piano di eguaglianza ai convegni e ai consessi tra Stati<sup>29</sup>.

Con la creazione dell’Assemblea paritaria aperta, con eguali diritti, a tutti gli Stati membri, si è voluto tutelare l’interesse dei medi e piccoli Stati i quali, nel corso delle grandi conferenze diplomatiche internazionali, erano stati spesso tenuti in disparte ed esclusi dalle decisioni più importanti. Nel sistema onusiano si è però voluta evitare la prevalenza dell’Assemblea, composta anche di piccoli Stati non dotati dei mezzi adeguati per assumersi le necessarie responsabilità; nonostante le reazioni di coloro che contestavano la politica delle Grandi Potenze alla Conferenza di S. Francisco, i poteri dell’Assemblea generale furono limitati al potere di discutere pubblicamente questioni e principi di interesse comune, di richiamare su di essi l’attenzione degli Stati e della Comunità internazionale e di fare raccomandazioni in proposito.

Rispetto all’Assemblea generale il Consiglio di Sicurezza si trova, nel sistema dell’ONU, in una posizione certamente più forte e incisiva.

A differenza dell’Assemblea (che funziona ad intermittenza), il Consiglio di Sicurezza è organizzato in modo da poter funzionare in permanenza, in base all’art.28 della Carta. Ogni Membro deve, a tal fine, avere in qualsiasi momento un rappresentante nella sede dell’Organizzazione. La funzione operativa del Consiglio rispetto alle minacce alla pace, alla violazione della pace e agli atti di aggressione è comunque vincolata al consenso unanime di cinque Grandi Potenze membri permanenti (Stati Uniti, Russia (prima URSS), Francia, Gran Bretagna e Cina), i quali, nelle questioni “non di procedura” dispongono del diritto di veto, di cui possono fare uso con piena discrezionalità (art. 27-3°cpv. della Carta).

Dal momento che l’ONU è stata concepita come una “forza” organizzata a garanzia della pace e della sicurezza internazionali, è comprensibile che il potere decisionario in questo settore venisse concentrato nel gruppo delle Grandi Potenze le quali sono dotate di un prestigio e di un potere politico in grado di imporsi nei confronti di coloro che mettono a

---

<sup>29</sup> In tema di rapporti tra Assemblea generale e Consiglio, nell’evoluzione dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite vedi AGO (R.), *L’organizzazione internazionale dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, 2004, 3, pp. 505-524.

repentaglio tali valori, oltre che di un potenziale militare tale da poter fare fronte alla responsabilità di respingere attentati alla pace ed atti di aggressione.

Non si può comunque non ammettere che tali Stati abbiano spesso abusato delle loro prerogative e dei loro poteri, e che tendano a considerare l'ONU come il prolungamento della loro politica<sup>30</sup>.

A partire dalla fine della guerra fredda e dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica gli Stati Uniti si sono trovati nella condizione di unica super-Potenza mondiale. Si avvertono comunque segnali di recupero da parte della Russia, la quale appare tesa a riconquistare un ruolo dominante nell'area dell'ex URSS; anche la Cina è in pieno risveglio in conseguenza delle trasformazioni nella sua politica estera ed economica, che sono però avvenute in modo confuso e contraddittorio.

L'Unione europea sta attraversando una grave crisi dopo l'esito negativo dei "referendum" francese e olandese sul nuovo trattato costituzionale. Si parla ora di una rifondazione organizzativa sostenuta da un rilancio integrazionista, sulla base dei 27 Stati che attualmente la compongono comprensivi della Bulgaria e della Romania, entrati a fare parte dell'Unione a partire dal 1° gennaio 2007. Altri Stati dell'area europea ripongono comunque nell'Unione europea aspettative e ambizioni in quanto ravvisano nella "Grande Europa" un antidoto nei confronti dell'isolamento politico ed economico, e una possibilità di acquistare credibilità sulla scena internazionale, dopo anni di difficoltà e di sforzi tesi alla modernizzazione politica ed economica.

Per quanto concerne gli Stati appartenenti alla "Comunità degli Stati indipendenti", creata nel 1991 e comprendente la Russia e le altre Repubbliche ex-sovietiche ad eccezione dei tre Stati baltici (Estonia, Lituania e Lettonia, che fanno parte dell'Unione europea) è evidente che l'adesione di essi ai dettami della "Grande Europa" dipenderà dagli orientamenti, dalla consistenza e dalla credibilità di tale Comunità di Stati ex-sovietici, la quale non ha ancora una propria autonoma soggettività rispetto agli Stati che ne fanno parte.

Nei confronti della "Grande Europa" integrata e in espansione non pochi nutrono un certo scetticismo. I più pessimisti temono che la "Grande Europa" sia, in realtà, condannata alla paralisi, o, comunque, ad

---

<sup>30</sup> Per alcune considerazioni sulle problematiche mondiali e sulla riforma dell'ONU vedi BOUTROS BOUTROS-GHALI, *Peut-on réformer les Nations Unies?*, in *L'ONU*, cit., p. 5 e ss.

una profonda crisi di crescita e di maturazione<sup>31</sup>. Anche l'ingresso della Turchia suscita perplessità e contrasti.

Per quanto concerne la posizione dell'Italia nello scacchiere internazionale, si fa rilevare da parte di autorevoli esponenti politici, che l'Italia intende lavorare "in soluzioni che non ci allontanino dalla coerenza dei principi di politica estera e di sicurezza comune"<sup>32</sup>, affermati nell'ambito dell'Unione europea, cui l'Italia ha sempre dato il suo leale sostegno.

## 7 -

Sino dal momento della creazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite si è posto il problema dei rapporti tra l'ONU e le organizzazioni internazionali regionali.

Nello Statuto dell'ONU ne è stato riconosciuto il ruolo fondamentale nel quadro del sistema di sicurezza collettiva; nel Cap. VIII della Carta è stata ammessa la priorità delle istanze regionali per la soluzione delle controversie di carattere locale, subordinando però l'adozione delle misure coercitive all'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Nel periodo successivo alla nascita dell'ONU le organizzazioni internazionali in dimensione continentale o regionale, più o meno integrate, più o meno limitative delle sovranità nazionali, hanno avuto larga diffusione nel contesto internazionale, anche in conseguenza dei limiti istituzionali della competenza dell'ONU. Il regionalismo internazionale ha avuto un notevole incremento soprattutto nel settore economico<sup>33</sup>.

Una questione assai dibattuta è quella relativa al rapporto che lo

---

<sup>31</sup> Per alcune opinioni sulla "Grande Europa" negli sviluppi della politica europea vedi *La Grande Europe*, édité par MAGNETTE (P.), Institut d'études européennes, Bruxelles, 2004.

<sup>32</sup> In questo senso vedi, ad es., FRATTINI (F.), *L'Italia e le Nazioni Unite*, cit., p. 408, il quale confida in un ruolo di primo piano dell'Unione europea nell'ambito del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Sull'attività svolta dall'Italia all'ONU vedi "L'Italia al Palazzo di Vetro. Aspetti dell'azione diplomatica e della presenza italiana all'ONU", a cura di S. BALDI e G. NESI, Università degli Studi di Trento, 2005.

<sup>33</sup> Per una illustrazione delle principali organizzazioni regionali che cooperano attualmente con l'ONU vedi TÉNIER (J.), *Universalisme et régionalisme: les chemins du partenariat*, in *L'ONU à l'épreuve. Questions internationales, La documentation française*, n.11, p. 68 e ss., particolarmente p. 69.

Statuto dell'ONU ha inteso istituire tra l'Organizzazione mondiale e gli accordi e le organizzazioni regionali. Si è discusso in particolare se possa parlarsi di una integrazione di tali organizzazioni nel sistema di sicurezza dell'ONU, di una relazione di subordinazione rispetto all'ONU, oppure semplicemente di una ripartizione di competenze tra l'ONU e gli organismi regionali, ispirata al criterio del decentramento funzionale.

Accogliendo la tesi della cooperazione funzionale si afferma la complementarità dell'azione degli enti regionali rispetto all'azione delle Nazioni Unite, ferma restando la responsabilità principale del Consiglio di Sicurezza in tema di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

La tesi del ruolo sostitutivo delle organizzazioni regionali rispetto alle Nazioni Unite nel campo delle azioni a tutela della pace, in circostanze particolari, non trova una concordanza di opinioni, stante la posizione di centralità dell'ONU nelle azioni a tutela della pace e alla luce del principio di legalità<sup>34</sup>.

## A)

La questione della "legalità" alla luce del sistema di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, e della legittimità delle azioni predisposte è stata affrontata nel Rapporto dell'"High-level Panel", in cui si pone l'accento su "a common global understanding", e sull'accettazione "of when the application of force is both and legitimate"<sup>35</sup>.

L'art.2-4°cpv. della Carta dell'ONU contiene un divieto assoluto e incondizionato dell'uso della forza da parte degli Stati membri nelle loro relazioni internazionali, con due eccezioni: il diritto di autodifesa individuale e collettiva in base all'art.51 della Carta, e le misure sanzionatorie autorizzate dal Consiglio di Sicurezza in base ai Cap.VII e VIII della Carta medesima, come reazioni a minacce alla pace, a violazioni della pace, e ad atti di aggressione.

Durante i primi quarantotto anni di vita delle Nazioni Unite gli Stati membri hanno spesso violato queste regole, ed hanno fatto uso della for-

---

<sup>34</sup> Vedi MARCHISIO (S.), *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna 2000, p. 283 e ss., anche per la bibliografia ivi indicata.

<sup>35</sup> Cfr. *Threats, Challenges and Change*, doc. A/59/565.

za anche senza una specifica autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, spesso paralizzato dal veto, e senza una copertura credibile dell'art.51. La fine della guerra fredda tra il mondo dell'Est e quello dell'Ovest sembrava avere sbloccato il funzionamento del sistema onusiano, non più fondato sugli antagonismi di potere e sul confronto politico tra le due Super Potenze dotate del potere di veto, ma sul governo del diritto (rule of Law). Si era infatti affermato il convincimento che la sicurezza internazionale può essere meglio salvaguardata attraverso una equilibrata distribuzione di poteri che non mediante l'azione di una Superpotenza.

In pratica, peraltro, come nota il Rapporto dell'High-level Panel, possono sorgere complesse e delicate questioni. Nel Rapporto si prospettano alcune ipotesi: il caso in cui uno Stato reclami il diritto di esercitare l'autodifesa preventiva in previsione di un attacco non imminente; il caso in cui uno Stato appaia costituire una minaccia esterna attuale (o anche potenziale) per un altro Stato o un altro popolo, ma vi sia disaccordo nell'ambito del Consiglio di Sicurezza circa le misure da adottare; il caso in cui la minaccia sia prevalentemente interna allo Stato.

È evidente che, alla luce della Carta dell'ONU, e del primato del Consiglio di sicurezza in tema di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, una azione militare preventiva non può venire legittimamente posta in essere senza avere prima sottoposto il caso al Consiglio di Sicurezza, il quale, dopo avere svolto le indagini necessarie ed operato una valutazione discrezionale del caso, potrà decidere le misure opportune per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali. In base all'art.51 della Carta "fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie", "nel caso in cui abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite" viene fatto salvo " il diritto naturale di legittima difesa individuale o collettiva". Problemi di interpretazione del disposto in questione si pongono nell'ipotesi in cui l'attacco sia solo minacciato e la minaccia venga considerata e fatta valere come reale: un esempio può essere dato dall'acquisto, con provati intenti di ostilità, di armi nucleari da parte di Stati nemici o di gruppi terroristici.

Il Consiglio di Sicurezza deve essere costantemente informato dello sviluppo delle crisi a cura del Segretario generale il quale, in quanto organo indipendente, deve porsi al di sopra degli interessi delle parti; ai sensi dell'art.99 della Carta, il Segretario è dotato di un potere di iniziativa politico-diplomatica nel sistema dell'ONU. In pratica, possono peraltro verificarsi insufficienze e distorsioni nei collegamenti interorganici, per cui può venire lasciato "campo libero" all'autodifesa da parte di uno

Stato che si ritenga minacciato. Tale ipotesi è piuttosto frequente nella prassi. Nel corso del “2005 WORLD SUMMIT OUTCOME” si è evidenziata l'importanza di un migliore coordinamento e collegamento degli organi dell'ONU “Within their respective Charter mandates”.

## B)

La Corte internazionale di Giustizia, nella sentenza resa il 24 ottobre 1986 sulle “Attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua”<sup>36</sup> ha specificato che il principio relativo al divieto dell'uso della forza previsto nella Carta dell'ONU non ha sostituito quello rilevabile nel diritto internazionale consuetudinario, che continua ad esistere autonomamente. Si è fatta pertanto rilevare la possibilità che eventuali eccezioni al divieto, non previste espressamente dalla Carta, lo siano invece in base alla consuetudine internazionale<sup>37</sup>.

Quanto alle modalità di esercizio della legittima difesa, non sono definite specificatamente nell'art.51. Ai sensi della citata sentenza della Corte internazionale di Giustizia del 1986 nella controversia tra il Nicaragua e gli Stati Uniti, la legittima difesa deve essere proporzionata all'afflizione, e deve essere necessaria, deve cioè rispondere ad un attacco reale, per cui può essere eccepita la legittimità dell'autodifesa preventiva nel caso in cui non vi sia la certezza di un attacco imminente. Nella valutazione della Corte “dans le cas de la légitime défense individuelle ce droit ne peut être exercé que si l'État intéressé a été victime d'une agression armée. L'invocation de la légitime défense collective ne change évidemment rien à cette situation”<sup>38</sup>.

Il contemperamento tra la sovranità e gli interessi nazionali e le regole poste in diritto internazionale e nel sistema di sicurezza collettiva dell'ONU richiede ovviamente l'affermazione di un potere esecutivo internazionale, effettivo ed efficace, che gli Stati non sono sempre disposti ad accettare: ciò produce inevitabilmente squilibri nei meccanismi di sicurezza internazionali<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Cfr. C.I.J., Recueil 1986, p. 103.

<sup>37</sup> Vedi RONZITTI (N.), “Forza (uso della)”, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1991, vol. II, pp. 1 e ss., richiamato da MARCHISIO (S.), *L'ONU*, cit. p. 61.

<sup>38</sup> Cfr. C.I.J., Recueil 1986, p. 103.

<sup>39</sup> Vedi in proposito i rilievi di NGUYEN QUOC DINH-PATRICK- DAILLIER, ALAIN PELLET, in *Droit international public*, Paris, 1999, p. 891 e ss., e particolarmente p. 946.

## C)

Nell'ipotesi in cui uno Stato venga considerato una minaccia reale per un altro Stato o per un altro popolo, ma anche nel caso di popolazioni in pericolo in conseguenza di massacri perpetrati dallo stesso governo di uno Stato, si pone il problema dell'ingerenza, per fini umanitari, nell'ambito territoriale e nelle questioni interne di tale Stato; il problema è assai controverso, soprattutto quando l'ingerenza comporti l'impiego di mezzi militari.

Un caso particolarmente controverso e dibattuto è stato quello relativo alla crisi del Kosovo, in cui si sono poste questioni di legittimità, di ammissibilità giuridica e di garanzia del rispetto della legalità internazionale<sup>40</sup>. L'intervento militare della NATO, anche se posto in essere per fini umanitari e per ripristinare un ambiente sicuro per le popolazioni minacciate, è avvenuto senza un'esplicita autorizzazione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, al termine di vari tentativi di soluzione pacifica posti in essere da diplomatici e da dirigenti di organizzazioni umanitarie. Nel 1999, dopo il fallimento della Conferenza di Rambouillet sul Kosovo, gli esponenti politici che vi avevano partecipato giunsero alla conclusione che tutti i metodi diplomatici erano stati impiegati senza esito, per fermare l'azione di pulizia etnica dell'armata jugoslava. Tre risoluzioni erano state adottate dal Consiglio di Sicurezza: esse condannavano con fermezza l'azione provocatoria di Milosevic, senza però autorizzare esplicitamente l'impiego della forza armata. Tali risoluzioni furono considerate come un punto di partenza per giustificare l'intervento, il quale si fondava sull'accordo unanime degli Europei e degli occidentali. La Russia, pur tenendo un atteggiamento moderato, solidarizzò con i Serbi. Come si è già notato, mancò in quella circostanza la volontà politica di attivare l'Assemblea generale sulla base dell'"Uniting for Peace".

In realtà il principio del non intervento non può essere fatto valere per coprire atti di genocidio e altre atrocità, così come violazioni del diritto umanitario su larga scala e operazioni di pulizia etnica, in considerazione della Convenzione per la prevenzione e la punizione del crimine di genocidio del 1948 (Genocide Convention), con cui gli Stati aderenti hanno convenuto che il crimine di genocidio, sia che venga commesso in

---

<sup>40</sup> Sulla guerra del Kosovo, alla luce della "legalità" internazionale, vedi PALMISANO (G.), *L'ammissibilità del ricorso alla forza armata a fini umanitari e la guerra del Kosovo*, in *La Comunità internazionale*, 2003, 1, p. 17 e ss.

tempo di pace che in tempo di guerra, è un crimine di diritto internazionale, che va prevenuto e punito.

Per quanto concerne l'intervento militare della NATO nella crisi del Kosovo, non si può dubitare che, negli intenti, si sia trattato di un "intervento di umanità", effettuato sulla base del principio della "protezione di umanità", per cui possono essere legittimate ingerenze, anche con l'impiego della forza armata, per portare soccorso a popolazioni minacciate e dare loro protezione nel caso di uccisioni in massa, stupri, pulizia etnica con espulsioni forzate, esposizioni a contagi e malattie, mancanza di cibo ecc.<sup>41</sup>. È ovvio che l'azione in protezione va contenuta entro limiti rigorosi, e non deve provocare danni ed afflizioni.

Come ha notato l'ex-ministro degli affari esteri francese Vedrine ( che partecipò alle riunioni diplomatiche di Rambouillet), nel caso dell'intervento militare della NATO nella crisi del Kosovo si è trattato "d'une exception, pas d'un précédent"<sup>42</sup>.

Nel Rapporto dell'High-level Panel" si sottolinea che, per fare fronte alla "responsabilità di protezione" in Paesi travagliati da conflitti e da gravi crisi, "Force, if it needs to be used, should be deployed as a last resort"<sup>43</sup>.

## 8 -

Durante la guerra fredda tra Est e Ovest il blocco dei Paesi occidentali non era in grado di imporre alcuna soluzione all'altro blocco; gli stes-

---

<sup>41</sup> Secondo LEANZA (U.) (*Diritto internazionale e interventi umanitari*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, n. 6, 2000, p. 27) il diritto internazionale "non esclude l'impiego della forza quando si tratti di tutelare valori ritenuti essenziali della Comunità internazionale".

<sup>42</sup> Così VEDRINE (H.), *Réflexions sur la réforme de l'ONU*, in L'ONU, cit., p. 130. In relazione all'intervento militare della NATO nella crisi del Kosovo la Repubblica federale di Jugoslavia, con domanda introduttiva presentata il 29 aprile 1999, aveva denunciato la violazione del divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali e di numerosi altri obblighi e principi internazionali da parte delle Forze della NATO, e aveva chiesto alla Corte internazionale di Giustizia di adottare misure cautelari ai sensi dell'art. 41 dello Statuto della Corte e dell'art. 74 del suo Regolamento. La Corte si è pronunciata su tale ultima richiesta con un'ordinanza del 2 giugno 1999, in cui ha deciso di non potere indicare le misure cautelari per mancanza di competenza a giudicare sul merito dell'istanza, che poneva inevitabili implicazioni di carattere politico. Vedi *Riv. della coop. giuridica internaz.*, 2006, p. 67 e ss.

<sup>43</sup> Cfr. *Threats, Challenges and Change*, doc. A/59/565, p. 57.

si Paesi occidentali, nell'ardore della lotta anti-comunista, violavano certi principi di non discriminazione che propugnavano. A partire dalla fine della contrapposizione tra il mondo dell'Est e quello dell'Ovest, i Paesi occidentali, e particolarmente gli Stati Uniti, ormai in una posizione di assoluto primato dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica, si sono fatti promotori, sul piano universale, dei principi posti a tutela dei diritti umani e del valore della democrazia.

Come ebbe a rilevare l'ex-ministro degli esteri francese Vedrine, un esponente del governo è oggi considerato e valutato non tanto per il modo con cui difende gli interessi del suo Paese, ma per quanto egli fa "pour imposer le respect des droits de l'homme et de la démocratie aux régimes non démocratiques et notamment aux Russes, aux Chinois, aux Arabes et aux Africains"<sup>44</sup>.

Gli occidentali non possiedono però la "bacchetta magica" per imporre i valori democratici e per trasformare il resto del mondo in aree democratizzate improntate a valori occidentali. Il mondo occidentale, nella trattazione di importanti crisi internazionali (come quella, recente, dell'Iraq) è apparso diviso, per cui è stato lasciato "campo libero" all'azione militare unilaterale degli alleati anglo-americani, con l'intento di promuovere la democrazia in Iraq.

Strategie efficaci e condivise si impongono oggi per rispondere a istanze e rivendicazioni irredentiste e autonomiste di comunità etniche e politiche e per contenerne certe spinte, in considerazione della disponibilità di armi, del traffico di armi, dell'afflusso di rifugiati da Paesi in guerra e in condizioni di sotto-sviluppo.

Le tragedie umanitarie in Somalia, Ruanda, Kosovo, Iraq, Darfur, Sudan, e recentemente in Libano, portano a considerare le responsabilità di certi governi, senza per questo rimettere in causa il dogma della sovranità nazionale, ma per limitarne e contenerne gli abusi.

L'ex Segretario generale dell'ONU Boutros Boutros-Ghali, in una Dichiarazione alla riunione del Vertice del Consiglio di Sicurezza del 31 gennaio 1992<sup>45</sup>, nel quadro della "diplomazia preventiva" da lui propugnata, aveva posto l'accento sulla necessità dell'accertamento preventivo di zone a rischio di conflitti. Ciò necessita, ovviamente, di adeguati mezzi di informazione e di osservazione, di un sistema di comunicazioni perfe-

<sup>44</sup> Vedi VEDRINE (H.), *Réflexions sur la réforme de l'ONU*, cit., p. 133.

<sup>45</sup> Vedi l'estratto della Dichiarazione di Boutros Boutros-Ghali in *Documents d'études. Droit international public*. *La documentation française*, n. 3.02, éd. 2001, p. 43.

zionato e, di conseguenza, di consistenti risorse finanziarie, oltre che del consenso dei responsabili di governo delle aree a rischio. Occorrerebbe pertanto “réinventer de nouvelles formules fédérales pour l’avenir”.

L'ONU, in certi casi, è riuscita a mantenere il “cessate il fuoco” e a ristabilire la pace mediante l'attività operativa dei “Caschi blu”: in Africa, in America centrale, in Asia, in Europa. Spesso, però, la sua azione si è rivelata insufficiente e inefficace, anche per la scarsità dei mezzi finanziari a disposizione.

L'ex-Segretario generale dell'ONU, Kofi Annan, ha tentato di portare avanti un progetto di riforma dell'Organizzazione, in modo da infrangere il muro degli unilateralismi e rendere più efficace l'azione dell'ONU, nella considerazione del “real-world need”.

Quello che è essenziale – scriveva Roberto Ago – è vedere “se quella volontà di azione concorde che per ben diverse necessità comuni teneva unito il blocco delle Nazioni Unite durante il conflitto (mondiale), sia (ancora) capace di perpetuarsi in tempo di pace, e di mantenere unito, per fini diversi, un complesso di Stati”, assai più esteso rispetto alla portata iniziale dell'ONU<sup>46</sup>.

Gli equilibri mondiali sono mutati, la politica delle Grandi Potenze non è sufficiente a contenere i fermenti autonomisti di gruppi etnici e minoritari, la geo-politica stenta a tenere il passo con la geo-economia, in continua espansione. Un esempio di questo fenomeno è dato dalla Cina contemporanea in cui “l'impetuoso sviluppo capitalistico, da un lato, e la rigidità del controllo politico comunista dall'altro offrono lo spettacolo di un Paese che si avvia sul cammino del progresso in un clima di incredibile confusione e incertezza”<sup>47</sup>. Certi Stati sono lacerati da tensioni interne e stentano a trovare una precisa identità politica unitaria nel contesto internazionale (come l'Iraq del dopo conflitto, e lo Stato di Israele, teso alla definizione dei rapporti con l'area palestinese).

Oggi più che mai – ha rilevato Kofi Annan nel Rapporto presentato per la celebrazione del nuovo millennio, il 3 aprile 2000 – appare necessario un “ordre juridique international robuste, ancré dans les principes et les pratiques du multilatéralisme”<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Vedi “L'organizzazione internazionale dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite”, cit., p. 522.

<sup>47</sup> Sul caso Cina vedi DOMENACH (J.L.), *Dove va la Cina?. Da Tienanmen a oggi*, 1<sup>ed.</sup> italiana, Roma 2003.

<sup>48</sup> Vedi “La préparation du XXI<sup>e</sup> siècle : pour une « gouvernance » efficace”, estratto del Rapporto pubblicato in “Documents d'études – droit international public”,

Le sfide della mondializzazione pongono l'esigenza di una precisa definizione, quanto ai contenuti e alle regole, della "nuova civilizzazione planetaria", che appare astratta e indefinita, e, quindi, difficilmente gestibile sia sul piano economico che politico.

Esistono ancora fossati profondi che andrebbero colmati, contraddizioni e incoerenze nei sistemi politici ed economici dei vari soggetti internazionali, che rendono difficili il dialogo e la cooperazione. Come ha notato Kofi Annan "si les politiques suivies sont fragmentaires, insuffisantes ou incompatibles, il sera extrêmement difficile bien négocier le passage à un monde plus planétaire"<sup>49</sup>.

## 9 -

Politici ed esperti economici si interrogano sulla possibilità che il sistema delle Nazioni Unite, comprensivo degli enti collegati<sup>50</sup>, possa divenire lo strumento effettivo di un multilateralismo rinnovato, capace di inquadrare e controllare la mondializzazione liberale, in modo da garantire non solo la crescita e la stabilità globale, ma anche la condivisione del benessere e della prosperità tra i vari Paesi.

Un auspicio in questo senso è espresso nel Rapporto dell'"High-level Panel", in relazione all'impegno di cooperazione per prevenire e combattere la povertà, promuovere la crescita economica e uno sviluppo sostenibile. A tale fine la c.d. "architettura finanziaria internazionale" dovrebbe venire rafforzata e resa più coesa. Fondamentale è il ruolo spettante alle istituzioni finanziarie internazionali appartenenti alla "galassia" dell'ONU, quale il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale per la ricostruzione e lo sviluppo istituite al termine della Conferenza monetaria e finanziaria di Brettons Woods, che si tenne, con la partecipazione di 44 Stati, dal 1° al 22 luglio 1944 per preparare la riforma del sistema monetario internazionale e rilanciare gli scambi; la Conferenza fu convocata

---

La documentation française, n. 3.02, éd. 2001, p. 13. Per considerzioni sul futuro dell'ONU, anche alla luce delle proposte di riforma, vedi "Réformer les Nations Unies", in *Le Monde diplomatique*, Septembre 2005, n. 618, p. 1 e ss.

<sup>49</sup> Op. loc. cit.

<sup>50</sup> Per una indicazione sintetica delle Istituzioni collegate all'ONU vedi DORMOY (D.), *Les Institutions spécialisées: un essai de synthèse*, in *L'ONU à l'épreuve, Questions internationales, La documentation française*, n. 11, p. 56 e ss.

nell'intento di favorire la ricostruzione di Paesi devastati e di promuovere la prosperità, la stabilità politica e la pace.

Per quanto concerne lo svolgimento delle funzioni, tali Istituzioni specializzate collegate all'ONU costituiscono una deroga rispetto al principio dell'eguaglianza degli Stati<sup>51</sup>. La disuguaglianza tra i membri ha provocato critiche da parte dei Paesi del Terzo mondo, i quali si sono avvalsi della maggioranza acquisita nell'ambito dell'Assemblea generale per stimolare la creazione di istituzioni concorrenti, nel tentativo di instaurare un nuovo ordine economico internazionale, più rispondente ai loro bisogni. La Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo, organo sussidiario dell'ONU creato nel 1964, ha rappresentato un "forum" di discussione per il "gruppo dei 77", comprendente i Paesi del Terzo mondo; in quella sede il "gruppo dei 77" ha potuto contestare il Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale e il GATT, ed esprimere le proprie rivendicazioni di fronte ai Paesi sviluppati a economia di mercato. Tali Paesi si opposero però alla trasformazione della Conferenza in Istituzione specializzata.

## A)

A partire dalla fine degli anni settanta del secolo scorso il ruolo del Fondo monetario internazionale e del gruppo della Banca mondiale<sup>52</sup> si è accresciuto, nonostante le critiche mosse alle modalità di interpretazione date dal Fondo al processo di globalizzazione. Si era anche eccettuato che numerosi Paesi, per ottenere il finanziamento dei loro progetti e la riconversione dei debiti contratti, dovessero sottomettersi ai programmi di aggiustamento strutturali predisposti dagli esperti delle Istituzioni finanziarie, considerate come i "gendarmi del mondo".

Alle Istituzioni finanziarie suddette si è aggiunta, a conclusione della tornata negoziale dell'"Uruguay Round" iniziata nel 1986, l'Organizzazio-

---

<sup>51</sup> Il Fondo monetario internazionale funziona come una società per azioni. Nel Consiglio dei Governatori ogni Stato dispone di un numero di voti proporzionato alla quota sottoscritta, il cui ammontare, fissato al momento dell'adesione al Fondo, viene periodicamente rivalutato.

<sup>52</sup> Il Gruppo della Banca mondiale ("World Bank Group") comprende oggi la BIRS (Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo); l'IDA (Associazione internazionale per lo sviluppo); L'IFC (Società finanziaria internazionale); la MIGA (Agenzia per la garanzia degli investimenti multilaterali); l'ICSID (Centro internazionale per la soluzione delle controversie sugli investimenti).

ne mondiale del commercio (OMC; World Trade Organisation, WTO), il cui Accordo istitutivo, firmato il 15 aprile 1994, è entrato in vigore il 1° gennaio 1995<sup>53</sup>. L'OMC ha determinato una importante evoluzione che regola, sul piano universale, i rapporti commerciali internazionali nel quadro del "liberalismo organizzato" e del "multilateralismo istituzionalizzato". Essa, comunque, è autonoma rispetto all'Organizzazione delle Nazioni Unite e non costituisce formalmente un Istituto specializzato dell'ONU; esiste però, in base ad un regime di cooperazione concordato tra il Direttore generale dell'OMC e il Segretario generale dell'ONU<sup>54</sup>, un accordo relativo allo scambio di informazioni e di documentazioni tra le due Istituzioni, alla partecipazione dell'OMC ai lavori delle Nazioni Unite in qualità di osservatore (e viceversa) e alla cooperazione tra i rispettivi organi amministrativi.

I rapporti di collaborazione tra l'ONU e l'OMC, se pure più limitati rispetto a quelli contemplati negli accordi di collegamento conclusi tra l'ONU e le Istituzioni specializzate, sono un indice del contributo che l'applicazione del sistema commerciale multilaterale facente capo all'OMC può dare alla realizzazione degli obiettivi fissati nella Carta dell'ONU in tema di cooperazione economica e sociale e di sviluppo<sup>55</sup>.

Il sistema delle Nazioni Unite (comprendente l'ONU e le Istituzioni specializzate) ha sviluppato numerose strategie e piani di azione tendenti a ridurre le disuguaglianze tra il livello di vita dei Paesi ricchi e dei Paesi in via di sviluppo. Tali metodi e programmi di azione, finalizzati al mantenimento di relazioni pacifiche e amichevoli tra i Membri dell'ONU, comportano precipuamente un'assistenza tecnica e finanziaria a beneficio dei Paesi in sviluppo, e una cooperazione economica che investe e coinvolge all'incirca due terzi della popolazione mondiale<sup>56</sup>.

## B)

L'assistenza tecnica consiste nella messa a disposizione delle conoscenze necessarie per lo sviluppo economico dei Paesi interessati, e viene

---

<sup>53</sup> Vedi PICONE (P.) – LIGUSTRO (A.), *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Padova 2000, anche per l'ampia bibliografia ivi indicata.

<sup>54</sup> Cfr. WTO doc. WT/GC/W/10 del 3 novembre 1995.

<sup>55</sup> Vedi PICONE (P.) – LIGUSTRO (A.), op. cit., pp. 77-78.

<sup>56</sup> Per una esposizione sintetica in materia vedi MESTRE – LAFAY (F.), *L'ONU. Que sais-je?*, 17<sup>e</sup> éd., Paris, Presses universitaires de France, 2003, p. 100 e ss.

attuata mediante l'invio di missioni di esperti, l'attribuzione di borse di studio a coloro che provengono dai Paesi in sviluppo, la creazione di centri di formazione e di cicli di studi, l'invio "in loco" di forniture e di materiali. I programmi e i piani predisposti nel quadro istituzionale dell'ONU ed enti collegati vengono sottoposti agli Stati interessati per averne il consenso.

L'assistenza finanziaria ha come obiettivo di supplire alle carenze finanziarie dei Paesi con un insufficiente livello di sviluppo, mettendo a loro disposizione capitali e divise straniere per sviluppare le industrie e permettere l'acquisto delle strutture necessarie, in modo da favorire un'equilibrata espansione economica<sup>57</sup>.

Poiché il volume dei capitali privati, nei Paesi in via di sviluppo, è insufficiente, occorre un apporto di fondi provenienti da Istituzioni internazionali, in modo da evitare l'espansione finanziaria di Paesi economicamente forti, tale da asservire gli Stati più deboli e bisognosi.

Sono stati pertanto creati i noti "Fondi speciali" dell'ONU, quali organi sussidiari, come il Fondo per la popolazione, il Programma alimentare mondiale (creato nel 1962 in collaborazione con la FAO), il Fondo per l'esplorazione delle risorse naturali (creato nel 1973), il Fondo delle Nazioni Unite per la scienza e la tecnica al servizio dello sviluppo (istituito nel 1979). Tra gli organi sussidiari istituiti dall'Assemblea generale assume particolare rilevanza l'UNCTAD, creata inizialmente come riunione occasionale di organi di Stati: tale organismo è competente a formulare principi e politiche sul commercio e lo sviluppo, a fare proposte sull'attuazione di tali principi e a negoziare strumenti giuridici multilaterali.

L'ONU ha inoltre svolto, attraverso l'opera dell'Assemblea generale e del Consiglio economico e sociale, un'attività quasi-normativa, consistente in raccomandazioni e dichiarazioni di principi intese a orientare il comportamento degli Stati membri e delle altre Istituzioni internazionali.

Particolarmente significativa è la Carta dei diritti e dei doveri econo-

---

<sup>57</sup> La tematica dello sviluppo e della eliminazione della povertà rientra tra gli obiettivi dell'Unione europea. Con una risoluzione presentata dalla Commissione per gli affari esteri del Parlamento sulle priorità e le raccomandazioni dell'Unione europea in vista della 61ª sessione della Commissione per i diritti dell'uomo delle Nazioni Unite a Ginevra, i deputati europei, nel ritenere che un sistema di scambi multilaterali libero, equo e favorevole allo sviluppo "rappresenta un meccanismo efficace per sradicare le cause della povertà e della fame ... invitano l'Unione europea a promuovere un sistema siffatto garantendo al contempo un maggiore accesso ai mercati per i Paesi più poveri e fornendo una adeguata assistenza tecnica connessa con il commercio". Vedi Doc. B 6 – 0086/2005.

mici degli Stati, contenuta nella risoluzione del 12 dicembre 1974 dell'Assemblea generale<sup>58</sup>, la quale ha riaffermato il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali (come già la risoluzione dell'Assemblea del 14 dicembre 1962), pur ribadendo l'obbligazione generale di cooperazione per lo sviluppo, e particolarmente per il trasferimento di tecnologie. Di notevole significato è anche la Dichiarazione concernente l'instaurazione di un nuovo ordine economico internazionale, emanata con risoluzione dell'Assemblea generale del 1° maggio 1974, la quale poneva l'esigenza di una più ampia cooperazione tra gli Stati.

### C)

Nel corso degli anni ottanta e novanta del secolo scorso, in seguito all'affermazione dei principi del libero mercato, della concorrenza internazionale e della globalizzazione dei mercati, si sono poste nuove priorità. Con la Dichiarazione sulla cooperazione economica adottata dall'Assemblea generale nel 1990, prendendo atto dei mutamenti intervenuti, si è posto l'accento sulla responsabilità di ciascun Paese nel promuovere politiche nazionali di sviluppo.

Alla tematica della cooperazione economica e sociale e dello sviluppo sono state dedicate numerose importanti conferenze mondiali, convocate a cura dell'ONU soprattutto a partire dagli anni novanta: la Conferenza su ambiente e sviluppo di Rio de Janeiro del 1992; la Conferenza su ambiente e sviluppo del 1994; il Vertice mondiale sullo sviluppo sociale di Copenaghen del 1995; la IV Conferenza mondiale sulla donna di Pechino del 1995; la Conferenza di Istanbul sugli insediamenti umani del 1996; la Conferenza mondiale sullo sviluppo sostenibile, tenutasi a Johannesburg nel 2002.

Una Conferenza delle Nazioni Unite sul finanziamento dello sviluppo si è tenuta a Monterrey nel 2000. Nella Dichiarazione finale della Conferenza si è posta la necessità di un nuovo "partenariato" tra Paesi ricchi e Paesi in sviluppo, con l'obiettivo della creazione di un sistema economico mondiale veramente equo e aperto a tutti. Pur constatando l'insufficienza

---

<sup>58</sup> Vedi DI BLASE (A.), *La Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati*, in *Diritto del commercio internazionale*, a cura di GIARDINA e TOSATO, Milano, 1996, pp. 147-155. Sulle tematiche della cooperazione economica e sociale nel quadro dell'ONU vedi l'ampia trattazione contenuta in MARCHISIO (S.), *L'ONU*, cit., pp. 345-386.

delle risorse messe a disposizione dei Paesi poveri, la Dichiarazione non conteneva indicazioni circa l'ammontare dell'aiuto offerto.

La maggior parte delle attività operative di cooperazione tecnica delle Nazioni Unite e degli enti collegati viene finanziata mediante il metodo della contribuzione volontaria degli Stati donatori. Tale metodo di finanziamento volontario implica la libertà degli Stati di determinare l'an e il quantum dei contributi stessi.

Altri metodi di finanziamento meglio rispondenti all'esigenza di assicurare risorse finanziarie certe e prevedibili sono stati comunque previsti. L'ex-Segretario generale dell'ONU Kofi Annan aveva istituito, nel 1997, l'Ufficio per il finanziamento dello sviluppo, onde reperire risorse nuove addizionali nel settore del capitale privato.

L'esigenza di dare nuovo impulso, nel quadro mondiale, alla cooperazione economica e sociale per lo sviluppo ha incentivato l'idea di una riforma del settore nel contesto dell'ONU, di cui si iniziò a discutere già a partire degli anni settanta del secolo scorso<sup>59</sup>. Varie proposte sono state elaborate, volte a una ristrutturazione e a una rivitalizzazione del Consiglio economico e sociale, e a una ridefinizione della rete degli organi subsidiari. Proposte sono state avanzate anche da parte di gruppi non governativi e di istituzioni private. Si è parlato anche della creazione di un Consiglio di Sicurezza economico, con compiti da definire.

## 10 -

Nel Rapporto dell'"High-level Panel" si fa rilevare la funzione del Consiglio economico e sociale nel settore dei diritti umani, in quanto "arena in which States measure their commitments to achieving key development objectives in an open and transparent manner" e in quanto "development cooperation forum"<sup>60</sup>.

Pertanto le riunioni annuali tra il Consiglio economico e sociale e le istituzioni finanziarie internazionali "should be used to encourage collec-

---

<sup>59</sup> Vedi *Reforming the United Nations. The Quiet Revolution*, edited by Müller, Kluwer Law International, 2001. Gli obiettivi di cooperazione per lo sviluppo sono stati particolarmente accentuati nel corso del "2005 WORLD SUMMIT OUTCOME" nella considerazione che "sustainable development, in its economic, social and environmental aspects, constitutes a key element of the overarching framework of United Nations activities". Cfr. Doc. A/60/L.1, p. 2.

<sup>60</sup> Cfr. *Threats, Challenges and Change*, doc. A/59/565, p. 90.

tive action in support of the Millennium Development Goals and Monterrey consensus”, in modo da rendere più compatta e coerente la politica dell’ONU nel settore economico e sociale, e rafforzare “its coordination with the Bretton Woods institutions and bilateral donors”

Nel quadro dell’azione del Consiglio economico e sociale per i diritti umani fu istituita, con risoluzione del Consiglio del 15 febbraio 1946, su raccomandazione dell’Assemblea generale, la Commissione per i diritti umani. La Commissione iniziò i suoi lavori nel gennaio 1947 con l’elaborazione della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, approvata dall’Assemblea generale il 10 dicembre 1948 con una risoluzione avente il contenuto di raccomandazione (sfornita, quindi, di efficacia vincolante).

La Dichiarazione universale del 1948 ha segnato l’inizio del percorso delle Nazioni Unite nella formulazione e nella specificazione dei diritti umani.

A partire dal 1949 la Commissione dei diritti umani ha iniziato l’elaborazione del progetto del Patto internazionale sui diritti civili e politici, contenente previsioni relative alla creazione di un Comitato dei diritti umani, avente funzioni inquirenti e di buoni uffici. La Commissione ha elaborato anche un progetto relativo ai diritti economici, sociali e culturali. Il 16 dicembre 1966 l’Assemblea generale ha adottato una risoluzione contenente i due Patti, corredati da un Protocollo facoltativo il quale disciplina la competenza del Comitato, cui è affidato il compito di pronunciarsi sulle istanze individuali in relazione al rispetto dei diritti civili e politici. I Patti internazionali sono entrati in vigore internazionale nel 1976, all’atto del deposito del 35° strumento di ratifica<sup>61</sup>.

Il rispetto, la promozione e la salvaguardia dell’universalità dei diritti umani costituiscono un obiettivo centrale dell’ONU, come è stato riaffermato anche nella Dichiarazione del Millennio. La Commissione dei diritti umani, composta di 53 Stati, eletti ogni tre anni in base al principio di un’equa distribuzione geografica<sup>62</sup>, a partire dagli anni sessanta ha sviluppato una funzione di controllo sul rispetto dei diritti umani da parte

---

<sup>61</sup> Un’ampia e documentata Raccolta degli Atti internazionali in tema di diritti umani è contenuta in “Dalla tutela giuridica all’esercizio dei diritti umani”, a cura di M. R. SAULLE, Napoli 2000. Nel quadro dei diritti umani vedi anche il “Codice internazionale della migrazione e dell’asilo”, a cura di L. MANCA, con prefazione della Prof. M. R. SAULLE, in *Scienza del diritto e dell’economia*, Napoli 2004.

<sup>62</sup> Vedi *The United Nations and Human Rights*, a cura di ALSON, New York, 1994, p. 126 e ss.

degli Stati membri dell'ONU in seguito all'adozione di alcune procedure (235 del 1967, e 1503 del 1970) tali da consentire alla Commissione di esaminare questioni relative alla situazione esistente in determinati Paesi relativamente alla tutela dei diritti umani, e di ricevere petizioni in base alle due procedure indicate.

Alla Commissione era stato conferito il compito di promuovere il rispetto dei diritti umani "globalmente", in modo da favorire la cooperazione internazionale in materia, da contestare la violazione dei diritti umani in determinati Paesi e da assistere alcuni Paesi "in building their human rights capacity".

Negli ultimi anni la Commissione aveva però perduto credibilità nello svolgimento dei suoi compiti, per la presenza nel suo ambito di esponenti di Stati assai discutibili per quanto concerne il rispetto e la tutela dei diritti umani, quali la Libia, Cuba e il Sudan.

Si era eccetto inoltre che, mentre nella prima metà della sua esistenza, la Commissione era composta di esponenti altamente qualificati ed esperti nel settore dei diritti umani, in prosieguo questa prassi era stata interrotta a detrimento della qualità e della professionalità del suo operato.

Nella Risoluzione presentata dalla Commissione per gli Affari esteri del Parlamento europeo sulle priorità e le raccomandazioni dell'Unione europea in vista della 61<sup>o</sup> sessione della Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite a Ginevra<sup>63</sup>, si era rilevata la necessità che l'Unione europea e le Nazioni Unite potessero operare attraverso una consultazione, una cooperazione ed un coordinamento rafforzati. In tale ambito i deputati europei avevano sollecitato l'Unione europea ad assumere un ruolo di primo piano in seno alla Commissione delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo, e avevano chiesto che l'Europa patrocinasse una serie di risoluzioni sulla situazione di circa 25 Paesi (tra cui la Cina, l'Iran, l'Iraq, la Cecenia, l'Afganistan, il Sudan, lo Zimbabwe, i Territori palestinesi), e su particolari questioni e tematiche come i diritti civili e politici, economici, sociali e culturali.

Il 15 marzo 2006, dopo cinque mesi di estenuanti trattative, l'Assemblea generale ha approvato, con una maggioranza di 170 voti a favore, tre astensioni (da parte di Bielorussia, Iran e Venezuela) e quattro voti negativi (USA, Israele, le Isole Palau e le Isole Marshall), una Risoluzione con cui è stato creato un nuovo organismo per la tutela dei diritti umani

---

<sup>63</sup> Cfr. Doc. B 6 – 0086/2005.

nel mondo: il Consiglio dei diritti umani, che prende il posto della screditata Commissione ONU di Ginevra. Il nuovo organismo si compone di 47 membri eletti direttamente dall'Assemblea generale per un triennio. Le sessioni annuali passeranno da una a tre, con la possibilità di convocare sessioni di emergenza. Non sono mancati rilievi critici nei confronti del nuovo organismo.

Recente è anche l'istituzione della Commissione di consolidamento della pace (Peacebuilding Commission), con il compito fondamentale di aiutare gli Stati coinvolti in un conflitto nella gestione delle transizioni verso una pace duratura (creata il 20 dicembre 2005).

## 11 -

Per rafforzare la tutela della persona umana in periodi di conflittualità e di crisi l'ONU ha incentivato l'istituzione di istanze internazionali per la repressione di atti commessi in violazione del diritto internazionale umanitario.

Per sanzionare le violazioni gravi del diritto umanitario nella ex-Yugoslavia e in Ruanda sono stati istituiti, quali organi sussidiari del Consiglio di Sicurezza (in relazione alla responsabilità del Consiglio per il mantenimento della pace e della sicurezza), il Tribunale penale internazionale per l'ex-Yugoslavia con sede all'Aja<sup>64</sup>, e il Tribunale penale internazionale per il Ruanda<sup>65</sup>. Tali organismi non sono giurisdizioni permanenti, ma tribunali "ad hoc", e sono destinati a scomparire una volta che i loro compiti siano stati completamente espletati.

Nello svolgimento delle loro funzioni tali organi hanno incontrato difficoltà nel mettere in stato d'accusa i principali responsabili degli atti criminosi e nel reperimento delle prove, a scapito della credibilità degli organi stessi.

La Corte penale internazionale, istituita in seguito a negoziati condotti inizialmente nel quadro delle Nazioni Unite e poi nell'ambito della Conferenza diplomatica di Roma il 17 luglio 1998 con l'adozione dello Statuto della Corte, si differenzia dai precedenti Tribunali "ad hoc" per il suo carattere permanente e per il fatto che la sua creazione si fonda su di

---

<sup>64</sup> Cfr. ris. n. 808 del Consiglio di Sicurezza del 10 febbraio 1993.

<sup>65</sup> Cfr. ris. n. 955 dell'8 novembre 1994.

una convenzione internazionale soggetta a ratifica e non su misura di una risoluzione dell'ONU<sup>66</sup>.

La Convenzione è entrata in vigore l'11 aprile 2002, in seguito al deposito del 60° strumento di ratifica. Soltanto due Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza l'hanno ratificata: Francia e Gran Bretagna.

La Corte ha sede all'Aja, è composta di 18 giudici indipendenti ed è competente a conoscere dei crimini commessi sul territorio di uno Stato parte della Convenzione.

La Corte è una istituzione indipendente rispetto alle Nazioni Unite; il collegamento con l'ONU è però previsto dall'art. 2 dello Statuto della Corte, attraverso un accordo "approvato dall'Assemblea degli Stati Parti allo Statuto ... concluso dal Presidente della Corte a nome di quest'ultima".

Per quanto concerne la competenza "ratione materiae", la Corte, in base all'art. 5 dello Statuto, ha competenza in ordine "ai crimini più gravi, motivo di allarme per l'intera comunità internazionale": il crimine di genocidio, i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra, il crimine di aggressione. Gli Stati Parti alla Convenzione non hanno però trovato l'accordo sulla definizione del crimine di aggressione, né sul ruolo del Consiglio di Sicurezza e della Corte in materia. La questione è stata pertanto rinviata.

Quanto al crimine di terrorismo, non figura esplicitamente nello Statuto della Corte. In assenza di riferimenti espliciti, si ritiene da taluni che l'uso di terrorismo nucleare, chimico e batteriologico possa farsi rientrare nell'ambito dell'art.7 dello Statuto medesimo, il quale, tra i crimini contro l'umanità, ricomprende gli attacchi estesi o sistematici contro popolazioni civili, con la consapevolezza dell'attacco<sup>67</sup>.

## A)

Come si è già rilevato, il terrorismo è considerato come un attacco ai principi e ai valori fondamentali espressi nella Carta delle Nazioni Unite. Nel Rapporto dell'"High-level Panel on Threats, Challenges and Change" è stata proposta la seguente definizione del terrorismo: "Qualsiasi azione (...) mirata a causare la morte o gravi danni fisici a civili o non combat-

---

<sup>66</sup> Vedi MARCHISIO (S.), *Lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale*, in *Affari esteri*, 1998, p. 821 e ss.

<sup>67</sup> Di questa opinione è l'ambasciatore Roberto Toscano, dal 2003 ambasciatore d'Italia a Teheran. Vedi "Il dubbio dell'Occidente. Chi è il vero terrorista?" colloquio di C. MAGRIS con R. TOSCANO, in "Il Corriere della Sera", 5 maggio 2005.

tenti quando lo scopo di tale atto, per la sua natura o il suo contesto, sia quello di intimidire una popolazione o costringere un governo o una organizzazione internazionale a compiere un qualsiasi atto o ad astenersi da esso". Questa proposta di definizione è stata recepita dal Segretario generale nel suo Rapporto "In Larger Freedom".

La lotta contro il terrorismo è al centro dell'attività internazionale ed è oggetto di intensi dibattiti a livello diplomatico, in cui vengono messe a confronto realtà diverse e poste in luce difformità di impostazione e difficoltà di contemperare interessi opposti, nazionali e collettivi<sup>68</sup>.

L'Organizzazione delle Nazioni Unite difende una concezione universale della lotta anti-terrorista, in conformità con gli obiettivi enunciati nella Carta di S. Francisco.

L'azione dell'ONU nel settore dell'anti-terrorismo risale al 1960. Dal 1972 in sede ONU si cerca di arrivare ad una definizione precisa di terrorismo. Come ha notato l'ambasciatore Toscano<sup>69</sup> "quando si parla di terrorismo si confondono fini e mezzi, si prende posizione sulla legittimità o meno della causa per cui l'azione terroristica viene messa in atto e, se la causa viene ritenuta buona, l'azione non è più definita come terroristica". Nel settore del terrorismo siamo dunque nel campo "della più assoluta soggettività". Ciò ha dato luogo, da parte di Stati, a reazioni armate unilaterali nei confronti degli Stati accusati di ospitare o di sostenere attivamente il terrorismo internazionale. Nel corso degli anni alcuni Stati (soprattutto Israele e gli Stati Uniti) hanno usato la forza contro altri Stati per reagire agli attentati terroristici provenienti dal terrorismo di questi ultimi, e, per giustificare le reazioni armate, hanno invocato il diritto di legittima difesa<sup>70</sup>. Non si è comunque ancora formato un chiaro convincimento circa la legittimità o meno dell'uso della forza armata contro i terroristi; fra la maggioranza degli Stati è diffusa l'opinione contraria al ricorso alla legittima difesa preventiva rispetto ad attacchi terroristici, in nome degli obiettivi di pacifismo enunciati nella Carta dell'ONU. Alcuni Stati, come Israele, gli Stati Uniti, il Regno Unito, la Russia hanno manifestato un opposto convincimento in proposito, almeno in presenza di

---

<sup>68</sup> Vedi SOLLIER (J.), *La politique antiterroriste de l'ONU*, in "Questions internationales. Les terrorismes", *La documentation française*, n. 8, 2004, p. 52 e ss.

<sup>69</sup> Vedi "Il dubbio dell'Occidente. Chi è il vero terrorista?" colloquio di C. MAGRIS con R. TOSCANO, cit.

<sup>70</sup> Sulla prassi degli Stati in relazione alle risposte armate al terrorismo vedi CASSESE (A), *Diritto internazionale. II. Problemi della comunità internazionale*, cit., p. 179 e ss.

circostanze gravi e pericolose per la pacifica coesistenza, determinate da minacce reali da parte di gruppi terroristici.

## **B)**

I tragici accadimenti dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti hanno incentivato una partecipazione attiva del Consiglio di Sicurezza dell'ONU per imporre agli Stati varie obbligazioni in tema di lotta contro il terrorismo<sup>71</sup>. La risoluzione 1373 del Consiglio di Sicurezza adottata il 28 settembre 2001 e l'istituzione di un Comitato "ad hoc", il c.d. Counter-Terrorism Committee (con il compito di controllare il rispetto della risoluzione e degli obblighi da essa discendenti) rappresentano momenti fondamentali nella lotta contro il terrorismo internazionale, e provano l'intenzione dell'ONU di mantenere un suo ruolo nella prevenzione delle minacce terroristiche e nel perseguirne i responsabili.

Con la risoluzione 1373 del Consiglio di Sicurezza è stata imposta agli Stati l'obbligazione di predisporre al proprio interno tutte le misure necessarie per combattere il terrorismo e di rafforzare la cooperazione interstatale in relazione alla circolazione delle informazioni relative ai gruppi terroristici e alla repressione degli atti terroristici. Con la risoluzione suddetta il Consiglio ha anche invitato gli Stati a ratificare le dodici convenzioni settoriali in tema di terrorismo. Numerosi Stati hanno ora adottato una legislazione nazionale in tema di terrorismo molto specifica e dettagliata, ed hanno ratificato le convenzioni internazionali nel settore.

Sul piano normativo l'impegno dell'ONU nei confronti della lotta contro il terrorismo si è espresso con la negoziazione di una serie di convenzioni internazionali relative a specifici atti di terrorismo, il cui scopo è quello di fare sì che gli attentatori non sfuggano alla giustizia penale. Tali Convenzioni – tra cui vanno ricordate la Convenzione dell'Aja del 1970 in materia di dirottamento aereo, la Convenzione di New York del 1973 in tema di attacco contro persone internazionalmente protette, la Convenzione di Montreal del 1971 sul sabotaggio aereo, la Convenzione di New York del 1979 sulla presa di ostaggi, la Convenzione di Roma del 1988 per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima, la Convenzione del 1997 sugli attentati terroristici con l'uso di esplosivi, la Convenzione sul finanziamento del terrorismo del 9

---

<sup>71</sup> Vedi SOLLIER (J.), *La politique antiterroriste de l'ONU*, cit., p. 52 e ss.

dicembre 1999 – sono fondate sul principio aut dedere aut prosequi. Esse pongono a carico degli Stati contraenti sul cui territorio è presente il presunto autore dell'atto incriminato l'obbligo di estradarlo allo Stato contraente che ne faccia richiesta, oppure di deferirlo alle proprie autorità di giurisdizione. Come rileva Cassese<sup>72</sup>, in relazione all'applicazione di tali Convenzioni si sono posti alcuni problemi dati dal fatto che ad alcune di esse non partecipavano tutti gli Stati e che esse non contengono previsioni atte a garantire l'attuazione coercitiva degli impegni assunti e non impongono agli Stati contraenti l'obbligo di ricercare le persone sospettate di avere commesso i crimini in questione. Un ulteriore elemento di debolezza delle Convenzioni indicate consiste, secondo Cassese, nel fatto che lo Stato contraente sul cui territorio si trova il presunto autore di uno degli atti vietati non ha, in definitiva, l'obbligo di esercitare l'azione penale nei confronti di quest'ultimo; tali Convenzioni prevedono infatti che il caso sia sottoposto alle autorità inquirenti le quali dovranno decidere se avviare o meno il procedimento penale<sup>73</sup>.

Si discute oggi sull'elaborazione di una Convenzione generale sul terrorismo internazionale (la c.d. "comprehensive convention"); nel corso dei lavori preparatori sono però emerse divergenze circa l'esigenza o meno di distinguere le attività terroristiche dalla "legitimate struggle of peoples against foreign occupation and alien domination". In effetti l'uso deliberato della forza delle armi da parte di Stati è già chiaramente proibito dalle norme internazionali di diritto umanitario; quanto al diritto di resistere all'occupazione straniera, tale diritto non può comprendere il diritto di uccidere o menomare deliberatamente i civili.

Le posizioni degli Stati sono risultate distanti anche sull'idea di fondo che ispira la formulazione del testo in questione; mentre per alcune delegazioni la Convenzione generale dovrebbe sostituire quelle settoriali (almeno negli aspetti in cui tra l'una e le altre sia riscontrabile un contrasto), per altre delegazioni sarebbero le convenzioni settoriali a dover prevalere su quella generale<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> vedi *Diritto internazionale. II. Problemi della comunità internazionale*, cit., p. 177.

<sup>73</sup> vedi CASSESE (A), *Diritto internazionale. II. Problemi della comunità internazionale*, cit., p. 177. Il testo delle Convenzioni internazionali relative a specifici atti di terrorismo è contenuto in "International Instruments related to the Prevention and Suppression of International Terrorism", United Nations, New York, 2001.

<sup>74</sup> Cfr. *Report of the ad hoc Committee A/58/37*, Annex II, part A, par. 9, richiamato in *La comunità internazionale*, 2004, 4, p. 735.

## C)

L'Assemblea generale dell'ONU, il 13 aprile 2005, ha approvato per "consensus" un progetto di convenzione "for suppression of acts of nuclear terrorism", la quale dovrebbe svolgere un ruolo determinante nell'impedire ai terroristi l'accesso alle armi di distruzione di massa. La questione relativa alla legittimità dell'uso delle armi nucleari è una delle più delicate e controverse in diritto internazionale. Nel diritto internazionale convenzionale non vi è né un divieto specifico, né una esplicita autorizzazione circa l'utilizzazione di armi nucleari; né si è formata in materia alcuna specifica norma consuetudinaria. Per quanto concerne l'uso delle armi nucleari a scopo di aggressione, è indubbio che esso si porrebbe in contrasto con l'art. 2-4°cpv. della Carta dell'ONU, come si desume dal parere consultivo della Corte internazionale di Giustizia del 1996 sul caso della "Liceità della minaccia o dell'uso delle armi nucleari"<sup>75</sup>. Anche l'uso delle armi nucleari a scopo preventivo è contrario all'art. 2-4°cpv. della Carta dell'ONU, in quanto incompatibile con i fini delle Nazioni Unite, tra cui rientra quello di "sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto dell'eguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli, e prendere altre misure atte a rafforzare la pace universale". A tale proposito va richiamata la nota di protesta inviata al governo degli Stati Uniti il 10 agosto 1945, tramite la Svizzera, dal governo giapponese; in tale nota si affermava che la bomba atomica lanciata su Hiroshima era contraria al diritto internazionale, poiché essa aveva prodotto sofferenze non inferiori a quelle provocate da altre armi espressamente vietate dal diritto internazionale. Con la sentenza pronunciata dalla Corte distrettuale di Tokio nel 1962 nel caso Shimoda, la Corte giapponese sancì la illegittimità dell'attacco effettuato con l'uso di armi atomiche, anche in base al principio che vieta l'uso di armi suscettibili di causare sofferenze non necessarie<sup>76</sup>.

Nel 1946 gli Stati Uniti proposero, in sede di Nazioni Unite, la conclusione di un'intesa in base alla quale tutti gli Stati avrebbero rinunciato alle armi nucleari, e tutte le attività nucleari sarebbero state poste sotto il controllo di una apposita Organizzazione internazionale. Nel 1961 l'Assemblea generale, su proposta della delegazione irlandese, approvò una

<sup>75</sup> Cfr. I.C.J. Reports, 1996, p. 266, par. 105C.

<sup>76</sup> Il testo della sentenza può leggersi in L. FRIEDMAN (a cura di), *The Law of War. A Documentary History*, New York, Random House, 1972, vol. II, pp. 1688 e ss.

risoluzione in cui veniva auspicata la conclusione di un accordo in base al quale gli Stati nucleari si impegnassero a non rinunciare al controllo delle armi nucleari, e gli Stati non nucleari a non acquisire il controllo di tali armi.

Al 1965 risalgono la proposta americana di un progetto di Trattato di non proliferazione delle armi nucleari presentata al Comitato dei Diciotto, e la proposta sovietica di un progetto di Trattato di non disseminazione delle armi nucleari presentata all'Assemblea generale dell'ONU; va menzionata la proposta italiana di "moratoria nucleare" dei Paesi non nucleari, in attesa che maturassero le condizioni per la conclusione di un Trattato<sup>77</sup>.

Il Trattato di non proliferazione delle armi nucleari è stato aperto alla firma il 1° luglio 1968 ed è entrato in vigore il 5 marzo 1970<sup>78</sup>.

Nel Preambolo del Trattato di non proliferazione delle armi nucleari si pone l'accento sulla necessità di impedire gli effetti devastatori di una guerra nucleare; sull'opportunità di porre termine, in conformità con le risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, alla proliferazione delle armi nucleari; sull'intendimento di promuovere la distensione internazionale. Viene comunque fatto salvo il principio della libertà degli scambi di informazioni scientifiche e tecniche e dell'accesso ai benefici dell'energia nucleare.

Gli impegni fondamentali derivanti dal Trattato sono enunciati negli artt. I, II e III. L'art. I pone a carico degli Stati militarmente nucleari l'impegno di non trasferire armi nucleari o altri congegni nucleari esplosivi sotto il controllo di altri Stati e di non assistere gli Stati non nucleari a fabbricarli o a procurarseli. L'art. II enuncia gli impegni degli Stati non

---

<sup>77</sup> Sui precedenti del Trattato di non proliferazione delle armi nucleari vedi *"Il Trattato contro la proliferazione nucleare"*, a cura di E. BETTINI, Bologna, Il Mulino, 1968, p. 9 e ss. Vedi anche CASSESE (A.), Non proliferazione nucleare: chiaroscuri di un Trattato, in Riv. dir. internaz. 1974, p. 423 e ss.

<sup>78</sup> Sul Trattato di non proliferazione e sulla problematica del nucleare vedi POLITI (M.), *Diritto internazionale e non proliferazione nucleare*, Padova 1984. L'Italia, che ha firmato il Trattato di non proliferazione delle armi nucleari il 28 gennaio 1969, ratificandolo con legge n. 131 del 24 aprile 1975, ha accompagnato la sua adesione con una Dichiarazione nella quale esprime tra l'altro la convinzione che gli scopi del Trattato siano compatibili con le norme regolatrici dell'Euratom. L'adesione dell'Italia è avvenuta in seguito ad un lungo e approfondito dibattito sulle responsabilità e sugli interessi di lungo termine dell'Italia nelle relazioni internazionali. Vedi BOSCO (G.), Brevi note sulla 7ª Conferenza di riesame del Trattato di non proliferazione nucleare, in Riv. della cooperazione giur. int.le, 2006, p. 61.

militarmente nucleari, consistenti nel non accettare armi nucleari o altri congegni nucleari esplosivi, nel non fabbricarli, nel non accettare alcuna assistenza a fabbricarli. L'art. III riguarda i controlli che hanno lo scopo di impedire la diversione, verso armi nucleari o altri congegni esplosivi, dell'energia nucleare. Il trasferimento di materiale nucleare, da utilizzarsi solo per scopi pacifici, deve avvenire sotto il controllo dell'Agenzia internazionale per l'Energia atomica (AIEA), la quale è una Istituzione appartenente alla famiglia delle Nazioni Unite ed ha sede a Vienna.

Nel Rapporto dell'“High-level Panel. Threats, Challenges and Change” sono contenute alcune indicazioni che gli Stati militarmente nucleari dovrebbero seguire. In primo luogo, coerentemente con l'art. VI del Trattato di non proliferazione nucleare, tali Stati dovrebbero orientarsi nel senso del disarmo e porre in essere misure specifiche per tenere fede a tale impegno. Gli Stati nucleari dovrebbero anche affermare il preciso impegno di non fare uso di armi nucleari contro Stati non nucleari. Come previsto dall'art. VIII, cinque anni dopo l'entrata in vigore del Trattato, nel 1975, si riunì a Ginevra la prima Conferenza di riesame; seguirono le successive, a cadenza quinquennale fino all'ultima, del 2005, che si è tenuta a New York dal 2 al 27 maggio 2005.

In una Risoluzione comune sull'ultima Conferenza di riesame del Trattato di non proliferazione del 2005, il Parlamento europeo, che ricorda come l'obiettivo ultimo dell'Unione europea sia l'eliminazione totale delle armi nucleari, ha chiesto “nuove iniziative sul disarmo volte ad impedire ai terroristi di entrarne in possesso”. I deputati europei hanno sollecitato poi il bando degli esperimenti nucleari, sostenendo l'istituzione di una “zona libera” dal nucleare in Medio Oriente, nonché l'inserimento di clausole di non proliferazione in tutti gli accordi della Unione europea. Anche gli Stati Uniti sono stati invitati a chiarire la quantità e gli obiettivi strategici del loro arsenale tattico sulle basi europee<sup>79</sup>.

Particolare attenzione è stata dedicata, nella Risoluzione del Parlamento europeo, alla situazione di Iran e Corea del Nord, entrambi Paesi detentori di materiale nucleare. L'Iran persegue un proprio programma nucleare: a tale proposito i deputati europei hanno ribadito il loro sostegno all'accordo di Parigi del 15 novembre 2004 in virtù del quale l'Iran si è impegnato a sospendere il suo programma di arricchimento dell'uranio, e hanno invitato il governo iraniano a fornire garanzie oggettive

---

<sup>79</sup> Vedi “Nucleare: bando totale delle armi, monito a Corea del Nord e Iran”, in Parlamento europeo – Rassegna – Sessione plenaria 7-10 marzo 2005, pp. 24 e ss.

quanto alla natura non militare del suo programma nucleare. In sintesi, l'intento delle varie proposte sul tema del nucleare è quello di consentire agli Stati di continuare a sviluppare programmi di utilizzazione dell'energia nucleare a fini pacifici, con le relative cautele e gli adeguati controlli, come consentito dall'art. IV del Trattato di non proliferazione, prevenendo al contempo la diversione delle tecnologie nucleari e dei materiali nucleari in programmi clandestini di riarmo nucleare.

La Corea del Nord si era ritirata dal Trattato di non proliferazione l'11 gennaio 2004. Da allora è stato impossibile un accertamento circa la reale consistenza del materiale nucleare di cui dispone. Il Parlamento europeo aveva espresso preoccupazione per il fatto che tale Paese, il 10 febbraio 2005, aveva dichiarato di possedere armi nucleari e, pertanto, aveva sollecitato la Corea del Nord a unirsi al Trattato di non proliferazione e a ottemperare ai relativi obblighi.

È recente l'intesa del 19 settembre 2005, con cui la Corea del Nord si è impegnata ad uscire dal programma di armamento nucleare e a riconoscere il Trattato di non proliferazione che aveva abbandonato. La Dichiarazione congiunta, con la firma di Cina, Russia, Corea del Nord e del Sud, Giappone e USA, chiude un pericoloso conflitto politico-diplomatico che durava dal 1979. L'internazionalizzazione del ciclo nucleare è stimolata particolarmente dal contenzioso sulla natura e lo scopo dei programmi nucleari in Iran, in considerazione delle dichiarazioni aggressive del "leader" politico integralista di quel Paese nei confronti dello Stato di Israele e dell'occidente in genere. Il Consiglio di Sicurezza, dell'ONU ha ora imposto all'Iran di "sospendere tutte le attività legate all'arricchimento e alla lavorazione dell'uranio, inclusi ricerca e sviluppo", con la minaccia di sanzioni economiche contro Teheran. Comunque le discussioni e i negoziati proseguono.

## 12 -

In virtù dell'art. 11 della Carta dell'ONU, l'Assemblea generale "può esaminare i principi generali di cooperazione per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, compresi i principi regolanti il disarmo e la disciplina degli armamenti, e può fare, riguardo a tali principi, raccomandazioni sia ai Membri, sia al Consiglio di Sicurezza, sia agli uni ed all'altro". Qualsiasi questione del genere per cui si renda necessaria un'azione deve essere deferita al Consiglio di Sicurezza da parte dell'Assemblea generale, prima o dopo la discussione. Come si è notato a più

riprese, la responsabilità principale, se non esclusiva, in tema di pace e di sicurezza internazionali, spetta, nel quadro dell'ONU, al Consiglio di Sicurezza, il quale è fondato su una posizione di primato e di privilegio di cinque Grandi Potenze nucleari (Stati Uniti, Federazione russa, Cina, Francia e Gran Bretagna), dotate del potere di veto. Una modifica, in senso ampliativo dei suoi componenti, è in corso di elaborazione, in modo da rendere tale organo più rispondente alla realtà politica del mondo attuale.

In effetti, come è stato notato<sup>80</sup>, l'Organizzazione delle Nazioni Unite, pur ponendosi come ente unitario nel quadro della Comunità internazionale nell'attuazione degli obiettivi fondamentali di pacificazione e di civilizzazione, presenta una struttura "tridimensionale", in quanto espressa in tre distinte dimensioni.

#### A)

Esiste una ONU delle piccole e medie Potenze espressa nel quadro dell'Assemblea generale in cui tutti gli Stati membri della Organizzazione sono rappresentati in una posizione di eguaglianza; una ONU accentrata nella figura del Segretario generale e nel Segretariato che opera in una posizione di indipendenza rispetto agli Stati ed è responsabile soltanto nei confronti dell'Organizzazione; ed una ONU delle Grandi Potenze, che è quella espressa con autorità dal Consiglio di Sicurezza le cui delibere possono essere condizionate dal veto o dalla minaccia del veto da parte delle Grandi Potenze. Nella valutazione dei casi sottoposti all'ONU ognuna delle tre espressioni identitarie dell'Organizzazione può rivelarsi determinante e fornire una propria soluzione; si pone quindi il problema di una articolazione più coerente e rispettosa degli obiettivi statutari nel quadro dei rapporti interorganici.

È noto che tutte le cinque Grandi Potenze fondatrici dell'ONU si sono spesso avvalse della facoltà di veto, in misura maggiore o minore. L'abuso del veto ha indotto a un giudizio negativo sul sistema onusiano di sicurezza, di cui ai cap. VI e VII della Carta di S. Francisco, ed ha incentivato un ritorno a posizioni unilaterali, contrarie allo spirito di soli-

---

<sup>80</sup> Vedi SUR (S.), *Le Conseil de Sécurité: blocage, renouveau et avenir*, in L'ONU, cit., p. 62; IDEM, *Les Nations Unies: l'un et le multiple*, in « L'ONU à l'épreuve », cit., p. 4.

darietà che anima il Preambolo e il primo capitolo della Carta, sia pure nel rispetto della competenza interna degli Stati <sup>81</sup>.

Un “valore aggiunto” per la soluzione dei conflitti e delle crisi aventi portata regionale e locale è costituito dalle organizzazioni regionali dotate di un autonomo sistema di sicurezza da porre al servizio delle Nazioni Unite, conformemente al capitolo VIII della Carta. In dimensione europea l’attenzione è oggi concentrata, oltre che sulla NATO e sulle sue ormai sperimentate potenzialità di azione, sull’Unione europea, sempre che venga dotata di consistenti strutture di sicurezza e di difesa <sup>82</sup>.

Dell’Unione europea fanno parte alcuni Stati d’Europa (Francia e Gran Bretagna) i quali sono al contempo membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. L’impulso che all’orientamento di politica estera di tali Stati potrà derivare dalla partecipazione alla politica estera e di sicurezza comune ed integrata dell’Unione europea potrà rivelarsi determinante per la soluzione di conflitti e di gravi crisi pericolose per la pace e la sicurezza internazionali, deferite al Consiglio di Sicurezza dell’ONU, sempre che l’Unione europea possa superare le attuali crisi ed “impasses”, e possa divenire più coerente e coesa nel settore della politica estera e della sicurezza.

## B)

Un grave pericolo per la pacifica coesistenza in ambito internazionale è rappresentato dai conflitti armati interni, che travagliano vari Paesi del mondo, e che sono frutto di contrapposizioni di interessi tra il governo legittimo e gruppi etnici o politici con tendenze disgregatrici o autonomistiche. Il governo legittimo ha, ovviamente, la tendenza a negare a tali gruppi uno “status” internazionale per mantenere intatte le proprie prerogative sul piano internazionale, mentre i gruppi in questione sono tesi all’acquisizione di una legittimazione internazionale <sup>83</sup>. La partecipazione,

---

<sup>81</sup> Sulla questione dell’unilateralismo vedi PICONE (P.), *La guerra contro l’Iraq e la degenerazione dell’unilateralismo*, in Riv. dir. internaz., 2003, p. 329 e ss.

<sup>82</sup> Sui rapporti tra l’ONU e l’Unione europea per quanto concerne la politica di sicurezza e di difesa vedi VILLANI (U.), *La politica europea in materia di sicurezza e di difesa e i suoi rapporti con le Nazioni Unite*, in “La Comunità internazionale”, 2004, 1, p. 63 e ss.

<sup>83</sup> Vedi, in proposito, le considerazioni di CASSESE (A), *Diritto internazionale. II. Problemi della comunità internazionale*, cit., p. 137.

se pure indiretta, di Stati terzi i quali parteggiano per l'uno o per gli altri, complica spesso le cose e ostacola lo sviluppo di "relazioni amichevoli tra le nazioni", di cui al 2° cpv. dell'art.1 della Carta dell'ONU.

In un recente studio comparativo promosso dall'"International Bureau of Education" dell'UNESCO<sup>84</sup>, è stato posto in rilievo il rapporto intercorrente tra l'educazione e la conflittualità, attraverso una valutazione delle esperienze acquisite in contesti socio-politici differenziati, quali la Bosnia Erzegovina e il Guatemala, il Libano e il Mozambico, l'Irlanda del Nord, il Ruanda e lo Sri Lanka. Sulla base di tali esperienze si è affermato che occorre distinguere tra l'educazione in quanto "accomplice to rebellion" e, conseguentemente, causa di "outbreak of armed conflict", e l'educazione in quanto "victim of overt violence".

Da uno studio della Banca mondiale, volto ad accertare il ruolo dell'educazione sia come causa scatenante di manifestazioni di violenza, sia come strumento per contenere la violenza sociale, emerge che, ai fini della prevenzione di conflitti e di manifestazioni di violenza, in contesti socio-politici turbati da crisi o da tensioni, il ruolo dell'educazione e della scolarizzazione (oltre che dell'informazione) può essere tanto positivo che negativo. In realtà l'educazione dei giovani può rivelarsi uno strumento efficace e insostituibile per prevenire manifestazioni di violenza e turbative all'ordine pubblico; talora, però, gli istituti di istruzione, in Paesi caratterizzati da crisi, da instabilità interna e da sotto-sviluppo, possono rivelarsi "violent environments", e i metodi educativi (o l'insufficienza di tali metodi) possono essere "important determinants of violence"<sup>85</sup>.

Un preciso impegno nel senso della promozione dell'educazione a fini di pace e di sviluppo è stato assunto dai partecipanti al "WORLD SUMMIT OUTCOME" del 2005, i quali hanno evidenziato l'importanza del ruolo dell'UNESCO nel settore.

---

<sup>84</sup> Vedi "Education, Conflict and Social Cohesion", edited by TAWIL and HARLEY, UNESCO, International Bureau of Education, Geneva, 2004.

<sup>85</sup> Cfr. "Education, Conflict and Social Cohesion", cit., p. 5.

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 Paese<sup>1</sup>.

Venti anni costituiscono certamente un periodo non lungo per rileva-

---

<sup>1</sup> 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"<sup>2</sup>. 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-

---

<sup>2</sup> *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"<sup>3</sup>.

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 giurisprudenziali<sup>4</sup> 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-

<sup>3</sup> *Relazione sui principi*, in *Foro It.*, 1984, V, p. 373.

<sup>4</sup> 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 riconosciuti<sup>5</sup>. 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

---

<sup>5</sup> 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 222/85<sup>6</sup> 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-

---

<sup>6</sup> 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 ecclesiastici<sup>7</sup>.

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”<sup>8</sup>; 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”<sup>9</sup>, prevedendo la necessaria formulazione di una normativa speciale e separata.

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> *Relazione sui principi*, *Foro It.*, 1984, V, p. 372.

<sup>9</sup> *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 consacrata<sup>10</sup>.

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 laici<sup>11</sup>, 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 presupposto<sup>12</sup>, 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 ecclesiastica<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Cfr. can. 298 *Codex iuris canonici*.

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

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

<sup>13</sup> 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 marcati<sup>14</sup>.

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 associazioni<sup>15</sup>.

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.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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. 9<sup>16</sup>, ed estendere anche alle associazioni pubbliche che non dispongono delle condizioni richieste per diventare enti ecclesiastici civilmente riconosciuti<sup>17</sup>.

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 IPAB<sup>18</sup>. 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

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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"<sup>19</sup>. 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 segmento<sup>20</sup>.

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 associativo<sup>21</sup>.

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 particolari<sup>22</sup> 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

---

<sup>19</sup> Can. 303 *c.i.c.*.

<sup>20</sup> 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. REDAELLI, *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.

<sup>21</sup> 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".

<sup>22</sup> Cfr. can. 301, 312 *c.i.c.*

per accedere al livello di acquisizione della personalità giuridica, conferita con decreto formale<sup>23</sup>.

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 giuridica<sup>24</sup>.

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 ecclesiasticità<sup>25</sup>.

Ugualmente per le associazioni che sono state lodate o raccomandate.

---

<sup>23</sup> 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).

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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”<sup>26</sup>.

Nel quadro prospettato rientrano a pieno titolo le associazioni che riescono a ottenere la personalità giuridica privata canonica<sup>27</sup>. 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 tale<sup>28</sup>, 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

---

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

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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 pubblica<sup>29</sup> 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 cattolica<sup>30</sup>.

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 Sede<sup>31</sup>.

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-

<sup>29</sup> Can. 300 *c.i.c.*.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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 specialità<sup>32</sup>.

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 concordati<sup>33</sup>.

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

---

<sup>32</sup> 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*.

<sup>33</sup> 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 leggi 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"<sup>34</sup>.

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.

<sup>34</sup> 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 significativi<sup>35</sup>.

Rilevava giustamente Cardia<sup>36</sup> che si trattava di orientamenti che

---

<sup>35</sup> “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”.

<sup>36</sup> 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”<sup>37</sup>. 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.

---

<sup>37</sup> 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 enti<sup>38</sup>, sulla base anche del parere fornito dal Consiglio di Stato<sup>39</sup>.

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

<sup>38</sup> 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).

<sup>39</sup> 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"<sup>40</sup>.

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"<sup>41</sup>, 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"<sup>42</sup>. Nell'occasione si esprimeva anche sulla legge 12 gennaio 1991, n. 13<sup>43</sup> 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. 337<sup>44</sup>, 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

---

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

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

<sup>42</sup> *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.

<sup>43</sup> L. 12 gennaio 1991, n. 13, in *Gazz. Uff.* 17 gennaio 1991, n. 14.

<sup>44</sup> 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”<sup>45</sup>.

Le innovazioni introdotte dal DPR del 10 febbraio 2000, n. 361<sup>46</sup> 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 fedeli<sup>47</sup>.

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”<sup>48</sup>. La procedura ha lo scopo di controllare la completezza della domanda e la presenza di tutta la documentazione richiesta al fine

---

<sup>45</sup> 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)”.

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

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

<sup>48</sup> 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'assenso<sup>49</sup>.

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"<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> 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 ecclesiastico<sup>51</sup> deve presentare copia autentica in carta libera della deliberazione o del provvedimento da iscrivere<sup>52</sup>, 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 rappresentanza<sup>53</sup>.

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

---

<sup>51</sup> Cfr. art. 15 D.P.R. 33/87.

<sup>52</sup> Art. 3 D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361.

<sup>53</sup> 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 361/2000<sup>54</sup>, 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 prefetture<sup>55</sup>.

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"<sup>56</sup>. In particolare deve risultare lo scopo prefissato, possibile e lecito, e la presenza di un patrimonio adeguato alla realizzazione dello scopo. Una documentazione

---

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

<sup>55</sup> 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..

<sup>56</sup> Art. 1 § 3 D.P.R. 361/2000.

idonea dovrà dimostrare la consistenza del patrimonio<sup>57</sup>. 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"<sup>58</sup>.

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 prefetto<sup>59</sup> dispone di centoventi giorni, a partire dalla data della presentazione della domanda, per provvedere all'iscrizione<sup>60</sup>.

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-

---

<sup>57</sup> 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.

<sup>58</sup> Art. 6 D.P.R. 33/1987.

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> 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. 616<sup>61</sup> 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”<sup>62</sup> –, 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 riforme 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 possibile 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

---

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

<sup>62</sup> 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”<sup>63</sup>. 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-

---

<sup>63</sup> *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.

te<sup>64</sup>. 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"<sup>65</sup>, 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 ente<sup>66</sup>.

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 canonico<sup>67</sup>, in piena sintonia con la concezione che riconosce, agli effetti civili, le istituzioni ecclesiastiche come un prodotto dell'ordinamento canonico<sup>68</sup> 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-

---

<sup>64</sup> Art. 5 della 222/85.

<sup>65</sup> 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.

<sup>66</sup> Artt. 19 e 20 della 222/85.

<sup>67</sup> Art. 7 § 5 della 121/85.

<sup>68</sup> 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 fondazioni<sup>69</sup>. 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 integrativa<sup>70</sup>; questa seconda tesi interpretativa sembra maggiormente avvicinarsi allo spirito del dettato normativo, come attuazione fedele dei principi bilaterali elaborati dalla Commissione Paritetica.

---

<sup>69</sup> 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.

<sup>70</sup> 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"<sup>71</sup>, escludendo ogni possibilità di azioni concorrenti tra ordinamento canonico e statale, e introducendo quindi una settorialità esclusiva<sup>72</sup>.

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

---

<sup>71</sup> *Relazione sui principi, Foro It.*, 1984, V, p. 373.

<sup>72</sup> 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 discrezionale<sup>73</sup>– 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 perseguito<sup>74</sup>.

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 ecclesiastica<sup>75</sup>.

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

---

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

<sup>74</sup> 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.

<sup>75</sup> 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”<sup>76</sup>, in una lettura che vede le istituzioni strettamente identificate con le finalità perseguite<sup>77</sup>, 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 222/85<sup>78</sup> “per individuare agli effetti civili, gli ambiti di competenza propri dell’autorità ecclesiastica”<sup>79</sup>, diventa riduttivo se inteso come conformità al modello di ente ecclesiastico o come modalità per “dare ulteriore certezza alle procedure

<sup>76</sup> *Relazione sui principi, Foro It.*, 1984, V, p. 371.

<sup>77</sup> 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.

<sup>78</sup> 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.

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

di riconoscimento e alla condizione giuridica degli enti ecclesiastici”<sup>80</sup>. 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”<sup>81</sup>.

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 alla 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 civile<sup>82</sup>, con riguardo all’organizzazione interna delle asso-

<sup>80</sup> *Relazione sui principi*, *Foro It.*, 1984, V, p. 371.

<sup>81</sup> Can. 114.

<sup>82</sup> 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”<sup>83</sup>. 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 strutturale<sup>84</sup>, riconosce precise competenze dell’autorità ecclesiastica in virtù del collegamento organico dell’associazione con la Chiesa istituzione<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> 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.

<sup>84</sup> 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.

<sup>85</sup> 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 riconosciute<sup>86</sup> 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"<sup>87</sup>.

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 attuazione<sup>88</sup>, 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 proposta 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.

<sup>86</sup> Cfr. art. 36 c.c..

<sup>87</sup> M. BASILE, *Le persone* cit., p. 218.

<sup>88</sup> 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"<sup>89</sup>.

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 generale<sup>90</sup>, valide per tutte le associazioni, opera nella nuova normativa una distinzione tra associazioni pubbliche e associazioni private

---

<sup>89</sup> 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".

<sup>90</sup> 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 instaurarsi<sup>91</sup>.

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 costituite<sup>92</sup>. 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"<sup>93</sup>; questa azione vedrà coinvolti anche gli statuti, attraverso la richiesta di una loro approvazione<sup>94</sup>. 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 spirituale<sup>95</sup>. 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 necessario<sup>96</sup>.

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 informativa<sup>97</sup>. 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 annualmente<sup>98</sup>. 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 maggiori<sup>99</sup>.

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.

---

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

<sup>92</sup> Can. 315.

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

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

<sup>95</sup> Can. 217.

<sup>96</sup> Can. 318.

<sup>97</sup> Can. 318 § 2.

<sup>98</sup> Can. 319.

<sup>99</sup> 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”<sup>100</sup>, godono di maggior libertà di governo e direzione, secondo quanto disposto e stabilito nello statuto<sup>101</sup>.

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 apostolato<sup>102</sup>.

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”<sup>103</sup>.

Anche la semplice designazione di un consigliere spirituale richiede la conferma di questa azione da parte dell’Ordinario del luogo<sup>104</sup>.

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 competente<sup>105</sup>.

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-

---

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

<sup>101</sup> Can. 321.

<sup>102</sup> Can. 323.

<sup>103</sup> Can. 325.

<sup>104</sup> Can. 324.

<sup>105</sup> 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 procedure<sup>106</sup>, 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"<sup>107</sup>, 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 associati<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> 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".

<sup>107</sup> P. FLORIS, *L'ecclesiasticità cit.*, p. 272.

<sup>108</sup> 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.

Ugualmente sui poteri dell'autorità ecclesiastica competente in ordine agli organi statuari. Questa eccezione, infatti, si limita al contenuto che risulta dall'atto di costituzione o di approvazione dell'associazione<sup>109</sup>.

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

---

<sup>109</sup> 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 pubblico<sup>110</sup>. 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 patrimonio<sup>111</sup>. Salvo che non sia diversamente stabilito, gli amministratori sono responsabili verso l'associazione secondo le norme del mandato<sup>112</sup>, con possibili previsioni di azioni di responsabilità contro gli stessi<sup>113</sup> e le eventuali limitazioni del potere di rappresentanza devono risultare dal registro delle persone giuridiche<sup>114</sup>; stessa condizione per la convocazione

---

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

<sup>111</sup> Art. 15 cod. civ.

<sup>112</sup> Art. 18 cod. civ.

<sup>113</sup> Art. 22 cod. civ.

<sup>114</sup> Art. 19 cod. civ.

dell'assemblea<sup>115</sup> e per il quorum da applicare in sede di deliberazione, anche per i casi di modifica dell'atto costitutivo, dello statuto, o di scioglimento<sup>116</sup>.

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

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 mancare<sup>118</sup>; in questa fase è fatto divieto agli amministratori di compiere nuove operazioni<sup>119</sup>, per procedere alla liquidazione del patrimonio<sup>120</sup>. Anche in questa eventuale fase, che comprende la devoluzione dei beni, anche quelli con destinazione particolare<sup>121</sup> e la nomina dei commissari liquidatori<sup>122</sup>, 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.

---

<sup>115</sup> Art. 20 cod. civ.; art. 8 disp. att. cod. civ.

<sup>116</sup> Art. 21 cod. civ.

<sup>117</sup> Art. 9 disp. att. cod. civ.

<sup>118</sup> Art. 27 cod. civ.

<sup>119</sup> Art. 29 cod. civ.

<sup>120</sup> Art. 30 cod. civ.

<sup>121</sup> Artt. 31, 32 cod. civ.

<sup>122</sup> 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"<sup>123</sup>, 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"<sup>124</sup>. In questo sistema speciale si intrecciano norme statali, a carattere sia generale che speciale, e norme di derivazione confessionale<sup>125</sup>, 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

---

<sup>123</sup> *Relazione sui principi*, *Foro It.*, 1984, V, p. 370.

<sup>124</sup> 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.

<sup>125</sup> P. FLORIS, *L'ecclesiasticità* cit., p. 191.

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

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" <sup>127</sup>. 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 <sup>128</sup>.

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-

---

<sup>126</sup> 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.

<sup>127</sup> 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".

<sup>128</sup> 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"<sup>129</sup>, posizionando queste associazioni all'interno dell'ordinamento italiano<sup>130</sup>.

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 pattizia<sup>131</sup>.

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 disciplinata<sup>132</sup>.

<sup>129</sup> *Relazione sui principi, Foro It.*, 1984, V, p. 373.

<sup>130</sup> 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.

<sup>131</sup> P. FLORIS, *L'ecclesiasticità* cit., p. 289.

<sup>132</sup> 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 pattizia<sup>133</sup>.

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”<sup>134</sup>.

### ***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 616/77<sup>135</sup> 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”<sup>136</sup>.

---

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.

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

<sup>134</sup> 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.

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

<sup>136</sup> 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. 129<sup>137</sup>, 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*"<sup>138</sup>.

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)<sup>139</sup>, esso richiama esplicitamente la procedura regionale attuabile per il riconoscimento della personalità giuridica, sempre nel rispetto delle competenze di materia e di territorio<sup>140</sup>. Anche in questo caso si attribuisce rilevanza costitutiva all'iscrizione

<sup>137</sup> 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".

<sup>138</sup> 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.

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

<sup>140</sup> 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. 3<sup>141</sup>.

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 Regione<sup>142</sup> 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"<sup>143</sup>; l'assistenza sanitaria ed ospedaliera qualificabile come "la promozione, il mantenimento e il recupero dello stato di benessere fisico e psichico"<sup>144</sup>; l'assistenza scolastica; l'attività di promozione educativa e culturale; l'attività di assistenza a categorie<sup>145</sup>.

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

---

<sup>141</sup> Gazz. Uff. 24 ottobre 2001, n. 248.

<sup>142</sup> 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.

<sup>143</sup> 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.

<sup>144</sup> Art. 27 D.P.R. 616/77.

<sup>145</sup> 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 istituzione<sup>146</sup>.

---

<sup>146</sup> 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).





