

Numero 01875/2020 e data 20/11/2020 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 21 ottobre 2020

NUMERO AFFARE 00719/2020

OGGETTO:

Ministero dell'interno.

Richiesta di parere in merito alla domanda di riconoscimento della personalità giuridica presentata da “Eparchia per l'Italia della Chiesa Ortodossa Autocefala Montenegrina”, con sede in Cagliari, ai sensi della legge n. 1159/1929 e del regio decreto n. 289/1930;

LA SEZIONE

Vista la relazione, trasmessa con nota del 3 giugno 2020 (prot. n. 0001045), con la quale il Ministero dell'interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Claudio Tucciarelli;

Premesso:

1. Con nota del 3 giugno 2020 (prot. n. 0001045), il Ministero dell'interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sul riconoscimento della personalità giuridica della "Eparchia per l'Italia della Chiesa Ortodossa Autocefala Montenegrina".

2. A tal fine, il Ministero rappresenta quanto segue.

Con istanza 3 gennaio 2017, il sig. Efsio Olla, Vicario Generale e legale rappresentante della "Eparchia per l'Italia della Chiesa Ortodossa Autocefala Montenegrina", con sede in Cagliari, ha chiesto il riconoscimento della personalità giuridica quale ente di culto diverso dal cattolico, ai sensi degli artt. 2 della legge n. 1159/1929 e 10 del R.D. n. 289/1930.

L'ente, costituito nel 2008 dal Metropolita della Chiesa Ortodossa Autocefala di Montenegro, è dotato di uno statuto che reca, a norma di legge, le indicazioni in ordine alla denominazione, alla sede, agli scopi, al patrimonio, alla composizione degli organi e al loro funzionamento.

La principale attività perseguita dall'ente è l'esercizio della missione pastorale in favore dei fedeli ortodossi presenti in Italia, in particolare di quelli di origine montenegrina e di altri paesi dell'Europa Orientale. A tale attività principale si affiancano, inoltre, quelle caritative rivolte agli immigrati e ai nomadi ortodossi.

L'ente ha trasmesso un elenco risalente al 5 dicembre 2016, riguardante la propria articolazione territoriale, strutturata in sei distinte comunità religiose di cui, come è stato accertato dalle quattro prefetture coinvolte nell'istruttoria, tre effettivamente operanti, due in Sardegna e una nel Lazio, alle quali aderiscono, complessivamente, circa 2.050 fedeli.

Due prefetture, quella di Cagliari, nel cui territorio l'ente ha stabilito la propria sede legale, e quella di Latina, si sono espresse positivamente riguardo alla richiesta di riconoscimento della personalità giuridica, mentre le prefetture di Oristano e di Sassari non hanno accertato l'esistenza di alcuna comunità.

L'accresciuta consistenza numerica - più che raddoppiata rispetto alla precedente istanza presentata il 6 agosto 2010 e non accolta anche per tale ragione (Cons. St., Sez. I, n. 1568/2016) – dimostrerebbe, secondo il Ministero, che l'ente, pur se articolato in un ambito territoriale di due sole Regioni, è effettivamente dotato di un numero di fedeli più che sufficiente a manifestare il radicamento in Italia, in aderenza ai requisiti richiesti dal Consiglio di Stato. Il sig. Efsio Olla è rappresentante legale dell'ente, è cittadino italiano privo di qualsivoglia pregiudizio.

Per quanto concerne l'attuale Consiglio Ecclesiale, che è l'organo di governo centrale dell'ente, uno solo dei suoi membri risulterebbe coinvolto in una vicenda giudiziaria, peraltro per fatti risalenti nel tempo e di natura tale da non destare particolare allarme né riguardanti attività riconducibili, neppure in senso lato, alla sfera religiosa. Il Ministero ritiene quindi che l'anzidetta vicenda giudiziaria non sia, di per sé, ostativa alla concessione del riconoscimento.

Il Ministero si sofferma poi sull'immobile in cui l'ente ha stabilito la propria attuale sede legale e sul patrimonio dell'ente, rilevando che dai rendiconti economici del triennio 2017-2019 emerge un sensibile aumento della propria disponibilità finanziaria. Il patrimonio dell'ente è costituito dalla somma di euro 8.168,01 al 31 dicembre 2019 e dai rendiconti economici del triennio 2017-2019 emerge un sensibile aumento della propria disponibilità finanziaria, in particolare nell'ultimo anno, nel quale si registra un incremento delle entrate da euro 1.532,70 (2018) ad euro 10.520 (2019). Proprio l'esiguità del patrimonio dell'ente era stata considerata dal Consiglio di Stato quale ulteriore motivo ostativo all'accoglimento della precedente istanza presentata il 6 agosto 2010.

Sottolinea poi la relazione ministeriale che la natura concessoria del procedimento concernente il riconoscimento della personalità giuridica di un ente di culto diverso dal cattolico si caratterizza, di per sé, per il contenuto discrezionale che comprende anche la congruità del patrimonio rispetto ai fini

statutari e alle attività svolte, al fine di garantire un'adeguata tutela dei terzi che avranno rapporti giuridici con il nuovo soggetto. Ritiene il Ministero che, dalla descritta consistenza patrimoniale e dai predetti rendiconti economici, l'ente disponga di mezzi economico-finanziari sufficienti al raggiungimento dei fini statutari e delle attività svolte.

Il Ministero manifesta, infine, l'assenso al riconoscimento della personalità giuridica della "Eparchia per l'Italia della Chiesa Ortodossa Autocefala Montenegrina".

Considerato:

3. La Sezione si è già espressa su un'analoga richiesta con il parere n. 1568/2016, reso nell'adunanza del 20 gennaio 2016.

All'epoca l'Eparchia contava cinque comunità religiose, di cui quattro in Sardegna e una nel Lazio, il dato tuttavia era stato rettificato sulla base delle informazioni fornite dalle prefetture competenti, che avevano segnalato l'esistenza di tre comunità in Sardegna e di una sola comunità in provincia di Latina, alle quali complessivamente aderivano circa 960 fedeli. Nella relazione ministeriale si poneva in evidenza che il ristretto ambito territoriale in cui erano distribuite le comunità, unitamente all'esigua consistenza numerica dei fedeli, erano indicativi di un debole radicamento nel nostro Paese e si richiamava al riguardo il consolidato orientamento del Consiglio di Stato sulla rilevanza della consistenza numerica e della diffusione territoriale di un ente ai fini della sua elevazione a ente morale. Un ulteriore motivo ostativo al riconoscimento era costituito dall'esiguità del patrimonio dell'ente, che aveva dichiarato la disponibilità di una somma di danaro di circa 2.000 euro e di un solo immobile in comodato gratuito nella sede di Cagliari. Secondo il Ministero, in ragione della descritta modesta consistenza patrimoniale, l'ente non sembrava disporre di mezzi economico-finanziari congrui per il raggiungimento dei fini statutari e tanto meno di un patrimonio sufficiente a garanzia degli eventuali creditori,

sicché non ricorrevano nel caso di specie i presupposti per il riconoscimento della personalità giuridica. Aderendo alle valutazioni ministeriali, la Sezione ritenne che gli elementi sfavorevoli alla concessione della personalità giuridica prevalessero su quelli favorevoli, senza precludere un diverso favorevole avviso in presenza di ulteriori risultanze istruttorie. La Sezione espresse quindi parere sfavorevole.

4. La base normativa di riferimento ai fini dell'espressione del parere è costituita dall'art. 2 della legge n. 1159/1929 e dagli artt. 10 ss. del R.D. n. 289/1930.

Peraltro, la Costituzione repubblicana ha poi introdotto un insieme di garanzie significative a tutela della libertà di culto e delle formazioni nelle quali è professata la fede religiosa. In particolare, con riguardo alle garanzie per le confessioni religiose diverse dalla cattolica, l'art. 8 Cost. ha sancito l'uguaglianza di tutte le confessioni davanti alla legge (primo comma) e il diritto per le confessioni diverse dalla cattolica di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano (secondo comma), oltre a stabilire che i loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese (terzo comma). Ulteriori garanzie sono poste dall'art. 19 Cost., a presidio della libertà di culto, in qualsiasi forma, individuale o associata, con il solo limite del buon costume, e dall'art. 20 Cost., in base a cui il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto di una associazione o istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività.

Se ne ricava che anche l'interprete è chiamato a considerare alla luce dei sopravvenuti principi costituzionali le disposizioni legislative e regolamentari previgenti relative alla confessioni religiose diverse dalla cattolica e, per quanto rileva in questa sede, delle disposizioni sul riconoscimento degli enti di tali confessioni. Pertanto, anche il principio costituzionale dell'autonomia statutaria delle confessioni religiose diverse dalla cattolica (art. 8, secondo comma, Cost.)

implica l'abbandono da parte dello Stato di quel potere di ingerenza che la Corte costituzionale ha ritenuto in contrasto con i parametri costituzionali (v. Corte cost., sent. n. 259/1990). Si tratta di una lettura costituzionalmente orientata che il Consiglio di Stato ha da tempo fatto propria (v. Cons. St., Sez. I, n. 1390/1986, n. 2158/1989).

Il parere della Sezione non può, pertanto, che considerare gli aspetti rilevanti per l'ordinamento giuridico interno mentre rimangono impregiudicate tutte le questioni e gli eventuali contenziosi che ne dovessero scaturire sul piano ecclesiologico e attinenti ai profili organizzativi della Eparchia in merito ai quali non si ha titolo per intervenire.

Tanto meno può entrare in discussione la libertà di culto nelle sue varie forme e aggregazioni.

5. Questa Sezione, con il parere n. 1574/2019, ha nuovamente riassunto i consolidati principi e parametri che, affermati dal Consiglio di Stato, anche ora vanno confermati, in ordine ai requisiti necessari ai fini del riconoscimento della personalità giuridica delle associazioni di culto diverso dal cattolico (già esposti nel parere di questa Sezione n. 2771 del 26 novembre 2018). Con il parere n. 1574/2019, la Sezione ha ribadito la vigenza della legge n. 1159/1929 e nel R.D. n.289/1930, sicché lo status di ente ecclesiastico è acquisito all'esito del procedimento previsto dalla normativa riguardante gli enti di culto diversi da quello cattolico (v. Cons. St., Sez. VI, n. 2331/2009); ha inoltre confermato la natura del provvedimento di attribuzione della personalità giuridica a un ente di culto diverso da quello cattolico (Cons. St., Sez. I, n. 2635/2016) e ha sottolineato che si applica la normativa di cui alla legge n. 1159/1929 – e non quella di cui al D.P.R. n. 361/2000 concernente il regolamento per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private - allorché si riscontri la presenza di un fine di culto nell'organizzazione dell'associazione considerata, qualunque importanza possa questo assumere nella

sua esistenza giuridica (Cons. St., Sez. I, n. 2331/2009). I canoni di riferimento sono stati così delineati dalla Sezione:

- la natura di un ente di culto deve essere desunta dallo statuto adottato e dalle attività effettivamente svolte (Cons. St., Sez. I, n. 2635-2016);
- occorre lo scopo finalistico di carattere prevalentemente religioso dell'associazione, il consistente numero di fedeli, la disponibilità dell'immobile in cui l'associazione ha la sua sede, l'individuazione nominativa del suo effettivo rappresentante, la consistenza del patrimonio mobiliare e l'espressa previsione statutaria di devoluzione dell'intero patrimonio in caso di estinzione (Cons. St., Sez. I, 30 luglio 1986, n. 1390; Sez. I, n. 2236/2015; Sez. I, n. 413/2016);
- occorre un'attività di culto nell'ambito di una particolare fede religiosa (Cons. St. Sez. I, n. 1534/2014; Sez. I, n. 2635/2016; Sez. I, n. 3417/2015; Sez. I, n. 764-2018);
- lo statuto deve prevedere una disposizione circa i ministri di culto, la cui presenza è essenziale per la valutazione del carattere culturale di un organismo (Cons. St., Sez. I, RG n. 1659/2008);
- occorre la congruità del patrimonio rispetto al raggiungimento degli scopi statutari in quanto una delle conseguenze più rilevanti dell'erezione in ente con personalità giuridica è quella della limitazione della responsabilità dell'ente medesimo al proprio patrimonio, con conseguente necessità di tutelare adeguatamente i terzi intrecciati rapporti giuridici col nuovo soggetto di diritti. Tale esigenza rende perfettamente compatibile coll'ordinamento costituzionale l'art. 10, secondo comma, del R.D. 28 febbraio 1930 n. 289, che impone all'istante l'onere di indicare, nella domanda di riconoscimento della personalità giuridica ad istituti delle confessioni cattoliche, i «mezzi finanziari... per il raggiungimento dei propri fini» (Cons. St., Sez. I, RG n. 1390/1986; Sez. I, n. 2635/2016);

- ulteriore elemento di valutazione è costituito dalla consistenza numerica dei fedeli e dall'ambito territoriale nel quale sono distribuiti (Cons. st., Sez. I, RG n. 1659/2008; Sez. I, n. 2635/2016).

6. Venendo alla richiesta di parere in esame, la Sezione rammenta in primo luogo che, nella precedente occasione relativa alla richiesta di parere sul riconoscimento della personalità giuridica dell'Eparchia (parere n. 1568/2016), lo stesso Ministero aveva evidenziato il ristretto ambito territoriale in cui erano distribuite le anzidette comunità, unitamente all'esigua consistenza numerica dei fedeli, quali elementi indicativi di un debole radicamento nel nostro Paese. Sulla base delle informazioni all'epoca fornite dalle prefetture competenti, risultava l'esistenza di tre comunità in Sardegna e di una sola comunità in provincia di Latina, alle quali complessivamente aderivano circa 960 fedeli.

Dai documenti ora trasmessi emergerebbero presenze rilevate di fedeli a Cagliari (1.500), Carbonia (200), Porto Torres (50) e Latina (350). E' da rilevare che la consistenza numerica risulta tuttora esigua, tanto da fare dubitare circa la sussistenza di un effettivo radicamento nel nostro Paese della confessione religiosa richiedente il riconoscimento. Occorre infatti porre mente a quanto indicato dalla Sezione, ad esempio con il parere n. 13/2018: «il gruppo di fedeli del particolare culto per il quale è richiesta l'approvazione della nomina di un ministro dovrebbe tendere al valore orientativo di 500 persone distribuite nelle varie fasce di età. Ai fini del riconoscimento, poi, occorre tener presente anche la distribuzione sul territorio dei gruppi di fedeli della stessa confessione religiosa. Pertanto, la dimensione del "modulo base" avrà valore solo se riferita a una comunità di fedeli concentrata in un agglomerato urbano, o comunque in un ambito territoriale sufficientemente ristretto. Ove invece la collocazione sul territorio dei fedeli interessi l'intero territorio nazionale, il valore di tale "modulo distribuito" dovrà essere di misura nettamente superiore, orientativamente intorno alle cinquemila unità». Per quanto la distribuzione e la consistenza

costituiscano elementi del tutto orientativi, tuttavia l'incremento nella consistenza numerica è troppo esiguo per potere essere positivamente considerato, anche attraverso una ragionevole approssimazione.

Le stesse considerazioni investono la distribuzione territoriale, per la quale non si registrano rilevanti modifiche rispetto alla precedente richiesta, in specie a seguito dei riscontri effettuati dalle prefetture.

Non è quindi condivisibile quanto rilevato dal Ministero in ordine al positivo riscontro del radicamento territoriale, sia con riguardo all'incremento della distribuzione su varie aree sia con riferimento all'incremento del numero dei fedeli, rispetto ai parametri – sebbene da considerare con elasticità – già individuati dal Consiglio di Stato.

Quanto alla consistenza del patrimonio mobiliare, la relazione ministeriale non dà evidenza a ulteriori aspetti emergenti dalla documentazione trasmessa: le entrate del 2017 e del 2018, registrate nel conto corrente bancario dell'Eparchia, risultano di dimensioni estremamente ridotte rispetto al 2019 (il saldo finale era pari, rispettivamente, a 925,44 e a 108,85 euro, ben lontani dalla maggiore consistenza di fine 2019, confermata anche dal rendiconto economico-finanziario per lo stesso anno). Ciò depone per una inadeguatezza o instabilità dell'entità delle entrate dell'Eparchia, verosimilmente derivanti dal numero limitato di fedeli, con le prevedibili conseguenze sulla tutela dei terzi titolari di rapporti giuridici con il nuovo soggetto giuridico di cui è chiesto il riconoscimento.

7. Svolte tali precisazioni, da cui già si desume che non sono soddisfatti i requisiti richiesti dal Consiglio di Stato ai fini del riconoscimento della personalità giuridica dell'Eparchia, la Sezione richiama l'attenzione su taluni aspetti specifici dei contenuti dello Statuto, che non risultano armonicamente correlati con l'ordinamento giuridico.

In particolare, l'art. 35 dello Statuto indica impropriamente l'entità "attuale" (al 2014) del patrimonio, pari a euro 1994,80. Dovrebbe risultare chiaro che, in ogni caso, l'inserimento nello Statuto di una disposizione del genere, di cui non si coglie l'utilità, non ha carattere prescrittivo e non esime l'Ep. L'rchia dalla necessità di darsi una consistenza patrimoniale maggiore.

L'art. 45 dello Statuto prevede poi che, in caso di scioglimento dell'organismo dell'Eparchia, eventualmente disposto con decreto metropolitano e previo parere del Sinodo, il patrimonio verrà ripartito tra le parrocchie in relazione alla consistenza dei fedeli. La destinazione del patrimonio a seguito dell'estinzione costituisce un elemento necessario. L'art. 11 del R.D. n. 289/1930 stabilisce infatti che: ove lo statuto di un istituto dei culti diversi dalla religione dello Stato non vi provveda, si deve nel decreto di erezione dell'istituto stesso in ente morale disporre circa le finalità alle quali saranno devoluti i beni dell'ente, in caso di estinzione del medesimo per qualsiasi causa (comma 1); di regola devono essere preferite le finalità di istruzione, di educazione o di beneficenza a favore dei naturali del luogo in cui l'ente svolge la propria azione (comma 2). Proprio alla luce di quanto stabilito dall'art. 11 del R.D. n. 289/1930, la disposizione statutaria in questo caso non indica le finalità bensì si limita a individuare i beneficiari del patrimonio all'atto dell'estinzione.

Occorre poi considerare che il decreto metropolitano non può costituire l'unico modo di scioglimento, tenuto conto di quanto prevede l'art. 27 c.c. (oltre che per le cause previste nell'atto costitutivo e nello statuto, la persona giuridica si estingue quando lo scopo è stato raggiunto o è divenuto impossibile).

Infine, l'art. 46 dello Statuto, rinviando all'art. 19 Cost. sulla libertà di culto, attribuisce all'Eparchia il potere di emanare un Regolamento di funzionamento, con decreto metropolitano. E' da segnalare che le declinazioni del regolamento di funzionamento possono essere molteplici e suscettibili di sottrarre ambiti rilevanti al controllo sulle eventuali modifiche statutarie.

8. Pertanto, in ragione del quadro descritto e senza precludere un diverso favorevole avviso in presenza di ulteriori risultanze istruttorie, la Sezione ritiene che al momento non sussistano le condizioni affinché l'ente religioso richiedente possa essere eretto in ente morale quale istituto di culto.

P.Q.M.

esprime parere sfavorevole al chiesto riconoscimento.

L'ESTENSORE
Claudio Tucciarelli

IL PRESIDENTE F/F
Francesca Quadri

IL SEGRETARIO
Carola Cafarelli