



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

HOME

[Torna alla pagina precedente](#)

N. 00360/2015 REG.PROV.COLL.
N. 00064/2015 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 64 del 2015, proposto da:

Comunità Greco Orientale di Trieste, rappresentata e difesa dall'avv. Dario Meneguzzo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Giuseppe Sbisà, in Trieste, Via Donota n. 3;

contro

Ministero dell'Interno - U.T.G. - Prefettura di Trieste, rappresentato e difeso per legge dalla Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliato ex lege presso gli uffici della medesima, in Trieste, Piazza Dalmazia n. 3;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia o previa adozione delle misure cautelari ritenute più idonee ex art. 55 Cod. proc. amm.,

- della comunicazione del 5.12.2014 prot. n. 50331 emessa dalla Prefettura di Trieste, con la quale si è stabilito che la Comunità Greco Orientale di Trieste, “quale ente ecclesiastico dell'Arcidiocesi civilmente riconosciuto, in applicazione all'art. 18 della medesima legge, deve iscriversi nel Registro delle persone giuridiche”;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente;

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno - U.T.G. - Prefettura di Trieste;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 giugno 2015 la dott.ssa Alessandra Tagliasacchi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.1. Con la Legge 30.07.2012, n. 126, approvata previa intesa ex articolo 8, comma 3, Cost., lo Stato italiano ha regolato i propri rapporti con la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale (nel prosieguo, brevemente, Arcidiocesi), costituita con Decreto del Patriarcato Ecumenico del 5.11.1991, ordinata secondo lo statuto approvato dal Santo e Sacro Sinodo del Patriarcato Ecumenico il 13.04.1997 e riconosciuta come persona giuridica dall'ordinamento statale con D.P.R. del 16.07.1998.

1.2. Vengono qui in rilievo gli articoli 14 e 18 della precitata L. n. 126/2012, disciplinanti il riconoscimento degli Enti ortodossi aventi sede in Italia, quali persone giuridiche agli effetti civili. Affinché tali Enti possano concludere negozi giuridici, la normativa prevede che intervengano, nell'ordine, la delibera motivata dell'Arcidiocesi, il decreto del Ministro dell'Interno e l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche.

2. Nell'assunta applicazione della surricordata previsione normativa, la Prefettura di Trieste con nota in data 5.12.2014 ordinava alla Comunità Greco Orientale di Trieste (nel prosieguo, brevemente, anche solo Comunità), in quanto Ente ortodosso, di iscriversi nel registro delle persone giuridiche, allegando il conforme parere del Ministero dell'Interno.

3.1. Avverso tale atto insorge la Comunità, chiedendone, previa sospensione cautelare degli effetti, l'annullamento, ovvero sollevando, in subordine, questione di costituzionalità dei summenzionati articoli 14 e 18 L. n. 126/2012.

3.2. Rappresenta la deducente di essersi costituita a Trieste in Confraternita della "Nazione Greca" (comprendente i Greci-Ortodossi e gli Illirici) sin dal 1751, e di essersi poi trasformata in "Comunità Propriamente Greca" nel 1782.

Rappresenta altresì di essere persona giuridica plurisecolare, per effetto del riconoscimento contenuto nei rescritti dell'imperatore Giuseppe II d'Asburgo, e precisamente in quelli del 1781 (che ha autorizzato l'esercizio privato del culto), del 1782 (che ha permesso la costruzione di una chiesa propria), e del 1784 (che ha confermato i privilegi già attribuiti): gli atti citati sono prodotti in giudizio in copia munita di traduzione in italiano.

3.3. Ne deduce, conseguentemente, la ricorrente di essere già dotata di personalità giuridica, di essere autonoma dalla Arcidiocesi, alla quale preesiste, e di non essere affatto obbligata a iscriversi nel registro delle persone giuridiche.

4.1. Di qui l'impugnazione della nota prefettizia per le ragioni di seguito sintetizzate.

4.2. Con il primo motivo di impugnazione, rubricato *«Violazione di legge: violazione e/o falsa applicazione degli artt. 14 e 18 della legge 30.07.2012 n. 126. Eccesso di potere per carenza dei presupposti di fatto e di diritto, travisamento della realtà, irragionevolezza manifesta e contraddittorietà»*, la Comunità sostiene che l'atto gravato sia illegittimo, perché pretende di assoggettarla agli adempimenti di cui alla L. n. 126/2012, quantunque essa non sia stata parte della presupposta intesa ex articolo 8, comma 3, Cost.. A tal fine, la deducente valorizza i passaggi della normativa in esame, che ne confermerebbero l'alterità rispetto alla Arcidiocesi e agli Enti religiosi che da questa dipendono.

4.3. Con il secondo motivo di impugnazione, epigrafato *«Violazione di legge: violazione e/o falsa applicazione degli artt. 3 e 6 della Legge 07.08.1990 n. 241. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto di motivazione, motivazione assente o inconferente»*, la Comunità ritiene che l'atto impugnato sia illegittimo, per difetto di istruttoria e carenza di motivazione. Spiega, infatti, di aver già prospettato all'Amministrazione, quale apporto partecipativo in sede procedimentale, le argomentazioni giuridiche che sono andate poi a costituire il primo motivo del ricorso introduttivo del presente giudizio, senza che tuttavia la Prefettura si sia peritata di prendere posizione su di esse nella nota qui contestata.

4.4. Infine, come anticipato, la Comunità solleva in subordine *«Eccezione di incostituzionalità degli artt. 14 e 18 della Legge 30.07.2012 n. 126 per violazione degli artt. 2, 3, 8 c. 1 e 2, 18, 19, 20, 42 Cost. »*, per il caso in cui la disciplina in esame dovesse essere ritenuta a essa applicabile, pur non avendo partecipato alla prodromica intesa ex articolo 8, comma 3, Cost., e ove essa fosse ritenuta dipendere giuridicamente dall'Arcidiocesi.

5.1. Si è costituito in giudizio il Ministero a mezzo dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato, dapprima con atto formale e poi con successive memorie difensive, eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso avverso, sia perché impugna un atto (asseritamente) non

provvedimentale, sia perché impugna un atto (asseritamente) meramente confermativo della nota del 6.11.2012, mai impugnata.

5.2.1. Nel merito la difesa erariale conferma la correttezza dell'interpretazione data alla disciplina in questione dalla Prefettura di Trieste, concludendo, pertanto, per la reiezione delle domande tutte formulate da controparte. Invero, pur escludendo che la L. n. 126/2012 abbia inteso costituire un qualunque tipo di dipendenza gestionale/organizzativa/finanziaria della Comunità dalla Arcidiocesi, l'Amministrazione statale ribadisce che la prima è parte della seconda e come tale è vincolata al rispetto della normativa di cui si discute.

5.2.2. Nella prospettazione di parte resistente non sarebbe in discussione la personalità giuridica della Comunità, bensì la capacità di agire della stessa, la capacità cioè di concludere negozi giuridici efficaci con i terzi. L'acquisto della capacità di agire sarebbe, infatti, subordinato all'adempimento di un incombenza (i.e. l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche), posto nell'interesse dei terzi che contrattano con l'Ente religioso, analogamente a quanto è previsto in tutte le leggi che regolano i rapporti dello Stato con le altre confessioni religiose, ivi compresa quella cattolica.

5.2.3. Conseguentemente, sempre secondo il Ministero, sarebbero insussistenti i lamentati profili di incostituzionalità della disciplina in esame.

6.1. Replica con due successive memorie parte ricorrente, opponendo, quanto alle eccezioni preliminari sollevate dalla difesa erariale, che l'atto impugnato ha natura provvedimentale, avendo a oggetto l'interpretazione della L. n. 126/2012, e ancora che esso è atto distinto dalla nota del 6.11.2012, e tutt'al più confermativo (ma non meramente confermativo) della stessa, perché adottato all'esito di una rinnovata istruttoria nella quale si inserisce il parere dello stesso Ministero dell'Interno di data 1°.12.2014.

6.2. Quanto al merito, la Comunità contesta che per tutte le altre confessioni religiose viga un trattamento analogo, ricordando, in particolare, il diverso regime stabilito per l'Unione delle Comunità Ebraiche. Insiste sull'effetto discriminatorio della L. n. 126/2012, ove intesa nel senso proposto dal Ministero, perché finirebbe per determinare la perdita di capacità d'agire alla Comunità che non ottenga l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche.

7. Rinunciata la tutela cautelare, all'udienza del 24 giugno 2015 la causa è trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Viene chiesto a questo Tribunale di pronunciarsi sulla legittimità dell'atto della Prefettura di Trieste che ordina alla Comunità Greco Orientale di iscriversi nel registro delle persone giuridiche, in adempimento di quanto prevedono gli articoli 14 e 18 L. n. 126/2012.

La risposta presuppone che a sua volta sia data risposta alla duplice - gradata - domanda se la L. n. 126/2012 si applichi anche alla Comunità, e se, in caso affermativo, essa possa essere ritenuta senza dubbio conforme a Costituzione.

2.1. Preliminarmente, tuttavia, il Collegio deve farsi carico delle eccezioni preliminari sollevate dalla Avvocatura Distrettuale dello Stato.

Al riguardo il ragionamento deve necessariamente muovere dal contenuto dell'atto prefettizio che qui si impugna. Esso contiene un ordine, segnatamente di iscrizione nel registro delle persone giuridiche, ed è stato emanato dopo aver esaminato le pertinenti osservazioni del legale della Comunità, e dopo aver assunto il parere del Ministero.

2.2.1. Ne consegue che si tratta di atto amministrativo immediatamente lesivo: la sanzione della inottemperanza all'ordine ivi contenuto è esplicitata nella precedente nota del 6.11.2012, sempre della Prefettura, e consiste nella impossibilità di concludere negozi giuridici.

2.2.2. Ne consegue ulteriormente che la nota qui impugnata non è meramente confermativa di quella del 6.11.2012, perché adottata sulla scorta di una nuova istruttoria, nel corso della quale sono stati acquisiti gli apporti procedurali dell'Ente destinatario del provvedimento e un parere facoltativo. Ne è disceso un nuovo apprezzamento da parte della Prefettura della situazione giuridico-fattuale, e una nuova motivazione della decisione assunta (cfr., T.A.R. Friuli Venezia Giulia, sentenza n. 557/2014). L'atto è, pertanto, pienamente innovativo e autonomamente lesivo e come tale può e deve essere oggetto di specifica impugnazione (cfr., T.A.R. Campania – Napoli, Sez. VIII[^], sentenza n. 2497/2014).

2.3. In definitiva, entrambe le eccezioni preliminari sollevate dall'Avvocatura di Stato sono infondate e vengono respinte.

3.1. Può dunque passarsi all'esame del merito, tenendo presente che è preciso dovere del Giudice ricercare in prima battuta un'interpretazione che renda la disciplina normativa da applicare al caso di specie costituzionalmente conforme: la questione di costituzionalità è necessariamente l'ultimo rimedio da esperire (cfr., Corte cost., ordinanza n. 92/2015 e sentenza n. 23/2014).

3.2. Ebbene, un'interpretazione costituzionalmente conforme impone di ritenere che la L. n. 126/2012 non si applichi alla Comunità Greco Ortodossa di Trieste, che non ha partecipato alla presupposta intesa ex articolo 8, comma 3, Cost., e che, diversamente, si vedrebbe conculcata nelle prerogative di cui gode da secoli, e discriminata in ragione del proprio carattere religioso in aperta violazione dell'articolo 20 Cost..

3.3. Detta interpretazione, d'altro canto, trova plurime conferme, sia di tipo testuale, che di tipo extratestuale.

4.1. Sotto il profilo testuale, deve farsi riferimento:

- all'articolo 14, comma 1, L. n. 126/2012, il quale recita che *«Ferma restando la personalità giuridica dell'Arcidiocesi, riconosciuta con decreto del Presidente della Repubblica 16 luglio 1998, e degli altri enti ortodossi forniti di personalità giuridica (Comunità dei Greci Ortodossi in Venezia, decreto luogotenenziale 10 maggio 1917, n. 850; Chiesa e Confraternita dei SS. Pietro e Paolo dei Nazionali Greci di Napoli, legge 13 luglio 1877, n. 3942, serie 2; Comunità Greco-Orientale di Trieste, decreti del Governo austriaco del 17 marzo 1784 e del 28 novembre 1888), possono essere riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili, con decreto del Ministro dell'interno, altri enti, quali diocesi, decanati o vicariati, comunità, parrocchie, monasteri e confraternite, costituiti nell'ambito dell'Arcidiocesi, aventi sede in Italia, i quali abbiano fine di religione o di culto, solo o congiunto con quelli d'istruzione, assistenza e beneficenza»;*

- all'articolo 18, commi 1 e 3, della medesima Legge, a mente del quale *«Gli enti ecclesiastici dell'Arcidiocesi civilmente riconosciuti devono iscriversi nel registro delle persone giuridiche [...] L'Arcidiocesi e i suoi enti civilmente riconosciuti devono chiedere l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Decorsi tali termini gli enti interessati possono concludere negozi giuridici solo previa iscrizione nel registro delle persone giuridiche»;*

- all'articolo 19, comma 1, sempre della medesima Legge, in forza del quale *«Ogni mutamento sostanziale nel fine, nella destinazione del patrimonio e nel modo di esistenza di un ente ortodosso dell'Arcidiocesi civilmente riconosciuto acquista efficacia civile mediante riconoscimento con decreto del Ministro dell'interno».*

4.2. Ora, già il dato letterale rende palese la distinzione tra l'Arcidiocesi e gli Enti da questa costituiti, da un lato, e la Comunità Greco Ortodossa di Trieste, dall'altro lato. Ed è evidente che il riconoscimento ministeriale e l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche valga solo per gli Enti costituiti dall'Arcidiocesi e non anche per la Comunità.

Quest'ultima, infatti, non è stata costituita dall'Arcidiocesi (alla quale preesiste) ed è già dotata di personalità giuridica (come ammesso dallo stesso articolo 14, comma 1, L. n. 126/2012), anche in assenza del decreto ministeriale di riconoscimento.

5.1. Quanto agli elementi extratestuali, occorre in primo luogo considerare che la Comunità ricorrente è dotata di personalità giuridica sin dal XVIII^o secolo: il dato non è contestato dalla difesa erariale, il che esonera questo Collegio dall'argomentare in ordine alla persistente validità ed efficacia degli atti giuridico-normativi di previgente ordinamento anche nell'ordinamento che a questi è succeduto.

5.2. Ne discende che la dipendenza della Comunità dalla Arcidiocesi di cui parla lo statuto della seconda (articolo 3), non può che essere una dipendenza di tipo spirituale. Non è, infatti, ammissibile che un atto (lo statuto dell'Arcidiocesi) di un distinto ordinamento (quello della Chiesa ortodossa) produca effetti giuridici in un altro ordinamento (quello statale), privando di efficacia atti giuridici di quest'altro ordinamento (quelli di riconoscimento della personalità giuridica alla Comunità), e incidendo negativamente nella sfera giuridica di un soggetto terzo (la Comunità Greco Orientale di Trieste).

6.1. Non merita poi condivisione la tesi dell'Amministrazione statale, secondo cui l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche rileverebbe non ai fini dell'attribuzione della personalità giuridica, ma della capacità di agire.

6.2. La capacità di agire, intesa come capacità di concludere atti giuridici validi, produttivi di effetti nella propria sfera giuridica, è attribuito immanente della personalità giuridica.

A differenza di quanto accade per le persone fisiche, per le quali l'acquisto della capacità di agire è di regola collegato al compimento della maggiore età, per le persone giuridiche non esiste scissione temporale tra acquisto della capacità giuridica e acquisto della capacità di agire.

6.4. Ulteriormente, va considerato che il nostro ordinamento riconosce capacità di agire a soggetti di diritto (qualificati quali centri di imputazione di posizioni giuridiche soggettive) che persone giuridiche non sono.

Così, nel caso di associazioni non riconosciute, sono tali soggetti ad assumere obbligazioni giuridiche e a risponderne in principalit . Invero, la responsabilit  solidale di coloro che hanno agito in nome e per conto dell'associazione per le obbligazioni contratte dall'associazione medesima  

di tipo meramente sussidiario e a titolo di garanzia, non certo principale e per obbligazione propria (cfr., Cass., Sez. III[^], sentenza n. 29733/2011).

7. Indubbiamente – così come adombrato dall'Avvocatura di Stato - residua un problema di tutela dei terzi che vengano a contrarre con la Comunità e che non risultano adeguatamente protetti da un idoneo sistema di pubblicità. In tal caso, tuttavia, il rimedio non può essere il disconoscimento di validità dei negozi giuridici così conclusi, ma l'eventuale inopponibilità (da valutarsi caso per caso e da parte di altro Organo giurisdizionale) delle limitazioni di responsabilità discendenti dall'autonomia perfetta assicurata dalla personalità giuridica.

8.1. In definitiva, il ricorso è fondato e viene accolto, e per l'effetto si annulla la nota prefettizia impugnata, perché la Comunità Greco Orientale di Trieste non può essere obbligata, ai sensi della L. n. 126/2012, a iscriversi nel registro delle persone giuridiche.

8.2. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie.

Condanna l'Amministrazione resistente a rifondere alla ricorrente le spese del giudizio, che liquida in complessivi Euro 2.500,00, oltre agli accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 2015 con l'intervento dei magistrati:

Umberto Zuballi, Presidente

Manuela Sinigoi, Primo Referendario

Alessandra Tagliasacchi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29/07/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

© 2014 - giustizia-amministrativa.it

[Condizioni di utilizzo](#)

[Informativa privacy](#)

[Regole di accesso](#)

[Accessibilità](#)

[Mappa del sito](#)

[Guida al sito](#)