



REGIONE DELL'UMBRIA
GIUNTA REGIONALE

UFFICIO AFFARI GIURIDICI

LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO
IN MATERIA DI PERSONE GIURIDICHE PRIVATE

Dott. Proc. Paola Manuali

I N D I C E

<u>PREMESSA</u>	1
<u>INDIVIDUAZIONE DELLE PERSONE GIURIDICHE</u> <u>ALLE QUALI SI RIFERISCE LA DELEGA DI FUN-</u> <u>ZIONI ALLE REGIONI</u>	
A) <u>PERSONE GIURIDICHE DI CUI ALL'ART. 12</u> <u>CODICE CIVILE</u>	4
a) <u>Le associazioni</u>	4
b) <u>Le fondazioni</u>	9
c) <u>Le altre istituzioni di carattere</u> <u>privato</u>	12
B) <u>CHE OPERANO NELLE MATERIE DI CUI AL</u> <u>DPR 616</u>	15
C) <u>LE CUI FINALITA' STATUTARIE SI ESAURI-</u> <u>SCONO NELL'AMBITO DI UNA SOLA REGIONE</u>	16
<u>LE FUNZIONI DELEGATE ALLE REGIONI</u>	
A) <u>RICONOSCIMENTO DELLA PERSONALITA'</u> <u>GIURIDICA</u>	17
B) <u>APPROVAZIONE DELLE MODIFICAZIONI</u> <u>DELL'ATTO COSTITUTIVO E DELLO STA-</u> <u>TUTO</u>	26

C) <u>SOSPENSIONE DELLE DELIBERAZIONI CONTRARIE ALL'ORDINE PUBBLICO E AL BUON COSTUME</u>	27
D) <u>CONTROLLO SULL'AMMINISTRAZIONI DELLE FON- DAZIONI</u>	29
E) <u>COORDINAMENTO DELLE ATTIVITA' E UNIFOR- MIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE DELLE FONDA - ZIONI</u>	30
F) <u>TRASFORMAZIONE DELLE FONDAZIONI</u>	31
G) <u>DICHIARAZIONE DI ESTINZIONE DELLE PER- SONE GIURIDICHE</u>	32
H) <u>DEVOLUZIONE DEI BENI</u>	34
I) <u>AUTORIZZAZIONE ALL'ACQUISTO DI IMMO - BILI ED ALLA ACCETTAZIONE DI DONAZIO- NI, EREDITA' O LEGATI</u>	36

PREMESSA

Le competenze amministrative delle Regioni a statuto ordinario in materia di "persone giuridiche private" trovano la loro fonte nel DPR 24/7/1977 N. 616.

Trattasi, come è chiaramente enunciato negli artt. 14 e 15 del suddetto DPR, non di funzioni trasferite, bensì "delegate", in ossequio all'indirizzo giurisprudenziale, più volte espresso in precedenza dalla Corte Costituzionale e dal Consiglio di Stato, secondo il quale ogni competenza in tema di rapporti di diritto privato, pur nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione, spetta comunque allo Stato. (1)

1) Prima dell'emanazione del DPR 616 la Corte Costituzionale ebbe più volte modo di affermare che il riconoscimento di persone giuridiche private, nonché l'approvazione del loro statuto e delle relative modifiche rientrano nella competenza dello Stato, anche se l'attività di tali enti concerne materie trasferite alle Regioni.

Si vedano in tal senso la sentenza N. 154 del 27/7/1972, in Giur. It. 1973, I, 1 e la sentenza 20/1/1977 N. 38, in Giur. Cost. 1977 p. 329 e ss., annotata criticamente da Galgano.

In quest'ultima pronuncia si può leggere quanto segue: "L'attività amministrativa che gli organi dello Stato pongono in essere concedendo con loro decreti il riconoscimento della personalità giuridica, si esplica pur sempre con riferimento all'ambito del diritto privato; il procedimento concessorio, che si conclude con l'atto di riconoscimento, presuppone, infatti, negozi giuridici che sono manifestazioni di autonomia privata (quali gli accordi associativi ed i negozi di fondazione) e postula atti di iniziativa (le istanze di riconoscimento) che sono anch'essi manifestazioni di autonomia privata. La potestà discrezionale, che in proposito i suddetti organi esercitano, ha come preminente limite il rispetto della libertà di associazione e dell'autonomia privata, e si concreta, oltre che nel controllo della legittimità degli atti costitutivi e nella valutazione della consistenza patrimoniale, attuale o potenziale, degli enti erigendi, nell'accertamento della insussistenza di una manifesta irrazionalità del loro scopo. E', dunque, una funzione la quale, lungi dal venir logicamente attratta nell'ambito di specifiche materie a seconda dell'oggetto dell'attività che l'ente costituendo si prefigga, postula una sistematica unitarietà nei criteri dell'esercizio, che va anch'esso riservato allo Stato. Non può, dunque, affermarsi che essa sia stata implicitamente trasferita alla regione per effetto della formula adoperata nel richiamato art. 5 del decreto n. 10 del 1972". Ed ancora "La eventuale legittimazione di una Regione al riconoscimento di determinate categorie di persone giuridiche private resta in ogni caso subordinata al formale trasferimento, nei modi consentiti dall'ordinamento costituzionale, di tale potere dallo Stato alla Regione, mediante l'attribuzione a quest'ultima di competenze legislative, e corrispondentemente amministrative".

Il medesimo principio era stato accolto anche dal Consiglio di Stato: si veda in proposito la pronuncia (parere) della II Sez. n. 2216 dell'8/1/1974 in Nuova Rassegna 1975, 320.

Con il DPR 616, mentre implicitamente si riconferma la titolarità del potere in materia di persone giuridiche private in capo allo Stato, l'esercizio delle relative funzioni amministrative viene delegato alle Regioni, nel quadro del più generale disegno di superare l'eccessiva frantumazione delle competenze regionali e di riunire in capo ai medesimi enti funzioni omogenee tali da consentire l'esplicazione coordinata e programmata di un'azione regionale globale nelle materie trasferite o già delegate, secondo quanto contenuto nell'art. 1, comma 1, punto c) della legge di delega 22/7/1975 N. 382. L'art. 14 del DPR 616 stabilisce che "E' delegato 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".

Le funzioni delegate sono precisamente le seguenti:

riconoscimento della personalità giuridica (art. 12 Cod. Civ. ed 1-3 disp. att. Cod. Civ.); approvazione delle modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto (art. 16 Cod. Civ. ed art. 4 disp. att.); sospensione delle deliberazioni contrarie all'ordine pubblico o al buon costume (art. 23 Cod. Civ. e art. 9 disp. att.); controllo sull'amministrazione delle fondazioni (art. 25 Cod. Civ.); coordinamento dell'attività e unificazione dell'amministrazione delle fondazioni (art. 26 Cod. Civ.); trasformazione delle fondazioni (art. 28 Cod. Civ.); dichiarazione di estinzione delle persone giuridiche (art. 26 Cod. Civ. e artt. 10-11 disp. att.); devoluzione dei beni (artt. 31-32 e 42 Cod. Civ.). (2)

Le funzioni di cui all'art. 17 Cod. Civ. relative alle autorizzazioni all'acquisto di immobili e all'accettazione di donazioni, eredità e legati sono espressamente delegate alle Regioni dall'art. 15 del DPR 616.

2) L'elenco delle funzioni da ritenersi delegate è contenuto in: Galgano "Commento agli artt. 14 e 15" in "Commentario al decreto 616 di attuazione della L. 382" a cura di Barbera e Bassanini 1979 p. 167 ss.

E' chiaramente specificato nell'art. 14 che la competenza amministrativa regionale riguarda le sole persone giuridiche "le cui finalità statutarie si esauriscono nell'ambito di una sola regione" e che "operano esclusivamente nelle materie" di cui al DPR 616; si tratta inoltre solo delle "persone giuridiche di cui agli artt. 12 e ss. del Codice Civile".

Il fatto che si tratti di competenze amministrative delegate, e non trasferite, comporta che alle suddette funzioni non fa riscontro una competenza legislativa concorrente delle regioni, che permetta ad esse di riformare, nel quadro dei principi fondamentali dello Stato, la legislazione nazionale in materia. E' pertanto alle norme dello Stato (Titolo II del libro I del Codice Civile e artt. 1-35 Disposizioni di attuazione), nonché alla dottrina ed alla giurisprudenza relative che occorre avere riguardo per stabilire il contenuto delle funzioni delegate alle Regioni.

A queste ultime è peraltro consentito, come per tutte le materie delegate, di emanare, anche in tema di persone giuridiche private, norme legislative di organizzazione e di spesa, nonché norme di attuazione delle leggi statali (nella specie Codice Civile) ed eventuali norme di subdelega delle funzioni agli enti locali, come disposto dall'art. 7 del medesimo decreto 616.(3) Poiché trattasi di materie delegate, spetta al Governo, in forza dell'art.4 del DPR 616, di impartire alle Regioni, tramite il Commissario di Governo, direttive per l'esercizio delle funzioni; il Governo esercita inoltre il potere di sostituirsi alle Regioni previsto dall'art. 2 della L. 22/7/1975 N. 382 in caso di persistente inattività degli enti delegati.

3) cfr. in tal senso Galgano - opera citata sub. nota 2).

Le leggi regionali potranno riguardare, in particolare, la distribuzione delle competenze istruttorie tra gli uffici regionali, la individuazione all'organo competente ad emanare i provvedimenti relativi alle persone giuridiche, la comunicazione dei provvedimenti agli interessati e la pubblicità (a soli fini di conoscenza) dei provvedimenti stessi. Per un esempio di legge regionale in materia si veda da ultimo L.R. Emilia Romagna 23/11/87 N. 35.

INDIVIDUAZIONE DELLE PERSONE GIURIDICHE ALLE QUALI SI RIFERISCE LA DELEGA
DI FUNZIONI ALLE REGIONI.

Ai sensi degli artt. 14 e 15 del DPR 616 risulta delegato alle Regioni l' esercizio delle funzioni amministrative relative alle persone giuridiche (private) che:

A) rientrano tra quelle di cui all'art. 12 del Codice Civile;

B) operano esclusivamente nelle materie di cui al DPR 616;

C) le cui finalità statutarie si esauriscono nell'ambito di una sola Regione.

I requisiti richiesti vanno esaminati separatamente.

A) PERSONE GIURIDICHE DI CUI ALL'ART. 12 CODICE CIVILE.

L'art. 12 comma 1 del Codice Civile (libro I - titolo II - Delle persone giuridiche) stabilisce che acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento concesso con decreto del Presidente della Repubblica (ovvero, su delega del Governo, con decreto del Prefetto per enti che esercitano la loro attività nell'ambito della provincia) "le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato".

a) Le associazioni.

Il termine "associazione" in senso lato sta ad indicare l'organizzazione stabile di più soggetti per il perseguimento di uno scopo comune.

In questo ampio concetto vengono fatti rientrare fenomeni profondamente diversi, quali la comunione ereditaria o incidentale, le società, i consorzi tra imprenditori, il sindacato, il partito, ecc..

Nell'art. 12 del Codice Civile il termine deve essere inteso in senso molto più ristretto; poichè tuttavia il legislatore non si preoccupa di definire l'istituto, la relativa nozione deve essere ricercata nelle elaborazioni in proposito operate dalla dottrina.

Le opinioni prevalenti tendono ad individuare le associazioni di cui al li-

bro I del Codice Civile rispetto alla più ampia categoria generale in base all'esistenza dei seguenti elementi:

- nascita dell'ente a mezzo di un atto di autonomia negoziale per il perseguimento di un interesse comune;
- organizzazione interna di tipo collettivistico;
- struttura personale aperta;
- rilevanza esterna dell'ente;
- natura non economica (o ideale) dello scopo perseguito dai membri.

All'interno della categoria delle associazioni in senso stretto deve poi essere operata la distinzione tra associazioni riconosciute, che sono persone giuridiche, e non riconosciute, che operano come enti di fatto (l'esempio più rilevante di associazioni non riconosciute è costituito, nel nostro ordinamento dai sindacati e dai partiti).

Al di là di ogni definizione, resa difficile dalla grande varietà di associazioni che operano nel nostro ordinamento e che rendono quanto mai arduo ridurre il termine ad unità concettuale, si rileva in dottrina che gli elementi fondamentali dell'associazione riconosciuta, rispetto alla quale si esercitano le funzioni delegate alle Regioni, sono i seguenti: atto costitutivo e statuto, scopo, patrimonio, sede e denominazione.

Atto costitutivo e statuto.

Secondo l'impostazione dottrinale prevalente, l'atto costitutivo dell'associazione è un contratto con comunione di scopo in cui ogni contraente trova il corrispettivo della propria prestazione nella partecipazione al risultato cui tende l'intera associazione. Si afferma talvolta che l'associazione deve essere costituita per atto pubblico; tale assunto non è tuttavia esatto, in quanto la forma solenne non è richiesta per la esistenza dell'associazione, bensì solo per il riconoscimento della personalità giuridica. L'atto pubblico non è pertanto richiesto per le adesioni successive alla costituzione dell'ente.

Ai sensi dell'art. 16 Cod. Civ., l'atto costitutivo deve contenere la denomi-

nazione dell'ente, l'indicazione dello scopo, del patrimonio, della sede, le norme sull'ordinamento e l'amministrazione. Deve inoltre determinare i diritti e gli obblighi degli associati e le condizioni della loro ammissione. Può poi contenere le norme relative all'estinzione dell'ente ed alla devoluzione del patrimonio.

Nella prassi, peraltro, l'atto costitutivo è di solito molto scarno: in esso i partecipanti esprimono solo la volontà di riunirsi per un determinato scopo, mentre le norme che disciplinano il funzionamento dell'ente sono contenute nello statuto. Quest'ultimo tuttavia è parte integrante del contratto associativo e la modifica dello statuto comporta anche la modifica dell'atto costitutivo.

Denominazione.

La denominazione costituisce elemento di identificazione dell'ente; essa deve essere nuova, distintiva e veridica; diviene opponibile ai terzi con la iscrizione nel registro delle persone giuridiche o ancora prima con la esternazione.

Scopo.

Elemento fondamentale e costante del fenomeno associativo è rappresentato dallo scopo comune cui tendono i soggetti che partecipano all'associazione. Gli scopi dell'associazione vengono per lo più definiti come ideali, o più in generale, non economici: per questa concezione è essenziale la circostanza che l'associazione non persegua direttamente fini di lucro (divisione degli utili), mentre è irrilevante il fatto che l'associazione eserciti un'attività economica.

L'esclusione del vantaggio economico quale scopo dell'associazione è confermata dallo stesso dettato legislativo (art. 24 Cod. Civ.), là dove si afferma che "gli associati che abbiano receduto o siano stati esclusi o che comunque abbiano cessato di appartenere alla associazione, non possono ripetere i contributi, nè hanno alcun diritto sul patrimonio dell'associazione".

Ciò non comporta tuttavia, come si è già detto, che l'associazione non pos-

sa non esercitare un'attività economica; per una parte della dottrina, anzi, l'associazione può addirittura esercitare attività di impresa; questa può essere in rapporto indiretto con gli scopi dell'associazione quando sia esercitata con l'intento generico di procurarsi i mezzi patrimoniali necessari, ma può anche porsi in rapporto diretto con gli scopi istituzionali dell'ente (si pensi all'impresa di pubblici spettacoli teatrali gestita da un'associazione teatrale, o all'attività editoriale svolta da un'associazione scientifica, culturale o politica).

Patrimonio.

L'associazione è titolare di un patrimonio, la cui indicazione deve essere contenuta nell'atto costitutivo e nello statuto. Il patrimonio è requisito necessario per ottenere il riconoscimento della personalità giuridica. Normalmente la dottrina ritiene che il patrimonio non abbia la sola funzione di consentire il conseguimento dello scopo, ma anche quella di soddisfare le ragioni dei creditori. Del patrimonio dell'associazione possono far parte tutti i tipi di diritti reali o personali (salvo il diritto d'uso o d'abitazione), nonché i proventi derivanti dal diritto d'autore.

Sede.

Altro elemento fondamentale da indicare nell'atto costitutivo e nello statuto è la sede dell'associazione, vale a dire il luogo in cui l'ente svolge principalmente la sua attività.

Ordinamento e amministrazione.

L'organizzazione della associazione varia a seconda delle funzioni che essa si è assunta e dei mezzi necessari per realizzarle. Il Codice Civile prevede due soli organi: l'assemblea generale e gli amministratori; lo statuto può tuttavia prevederne altri.

L'assemblea generale è un organo collegiale cui partecipano tutti gli associati; ad essa spettano le decisioni relative alla vita, all'attività, alla disciplina dell'ente. Spettano all'assemblea, oltre ai compiti ad essa attribuiti dall'atto costitutivo e dallo statuto, quelli inerenti l'approvazione

del bilancio, le modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto, lo scioglimento dell'associazione e la devoluzione del patrimonio, la nomina e la revoca degli amministratori, l'azione di responsabilità contro di es si, l'esclusione degli associati. L'attività dell'assemblea è regolata dal principio maggioritario, che rappresenta la manifestazione dell'esigenza che l'interesse del gruppo prevalga sull'interesse personale del singolo ed è subordinato all'adozione del metodo collegiale, cui spetta il compito di trasformare una pluralità di dichiarazioni individuali in una volon tà collettiva.

Se l'assemblea svolge la sua attività all'interno dell'associazione, l'at tività esterna dell'ente è svolta dagli amministratori. L'organo amministrativo può essere formato da una o più persone; lo statuto determina le modalità di composizione dell'organo e di nomina dei componenti, indicando altresì quelli che hanno la rappresentanza dell'ente. In genere le nor me statutarie prevedono quasi sempre un consiglio di amministrazione, vale a dire un organo collegiale che delibera a maggioranza. Gli amministratra tori inizialmente sono nominati nell'atto costitutivo, quindi dall'assem blea.

Diritti ed obblighi degli associati e condizioni per la loro ammissione.

La qualità di associato si acquista o per partecipazione all'atto costitu tivo o per ammissione. L'atto costitutivo deve prevedere le condizioni di ammissibilità di nuovi associati, la cui variabilità è considerata una ca ratteristica costante di questo tipo di ente. Ciò non attribuisce però a chi chiede l'adesione un diritto alla ammissione, ma vale soltanto a fis sare criteri vincolanti per gli organi dell'associazione nella valutazio ne delle domande.

Non è necessaria un'esplicita previsione di quei diritti ed obblighi che discendano ope legis dall'atto costitutivo o dal negozio di ammissione, come l'intervento in assemblea, il voto, l'impugnazione delle deliberazioni assembleari, il recesso, il conferimento. Procedendo dal principio di parità de gli associati, la giurisprudenza è orientata a ritenere invalide le clausole statutarie che assegnino una posizione preminente a parte dei membri, la dottrina è di-

scorde sul punto.

L'obbligo di collaborazione mediante conferimento di denaro o beni oppure mediante prestazioni personali può trovare una prima specificazione nello statuto, ma la concreta determinazione degli apporti può essere stabilita, anche periodicamente, dall'assemblea o dagli amministratori. L'oggetto del conferimento e le modalità della sua esecuzione non devono essere necessariamente uguali per tutti gli associati.

b) Le fondazioni.

La fondazione è un ente con personalità giuridica dotato di un patrimonio per il perseguimento di uno scopo non lucrativo.

Secondo la dottrina tradizionale, la fondazione si distingue dall'associazione perché nella prima prevale l'elemento patrimoniale, nella seconda l'elemento personale; per tale concezione il fondatore si spoglia in modo definitivo della disponibilità dei beni che ha destinato allo scopo e non concorre alla loro amministrazione.

Ciò a differenza di quanto avviene nella associazione, ove permane negli associati il potere di influire sullo svolgimento dell'attività dell'ente.

Atto costitutivo.

L'atto costitutivo è il negozio giuridico unilaterale e formale avente ad oggetto la costituzione della fondazione; esso si perfeziona con la volontà del suo autore, senza richiedere l'accettazione di altre parti.

La fondazione è costituita per testamento o per atto tra vivi; in quest'ultimo caso è necessario l'atto pubblico sotto pena di nullità.

L'atto costitutivo deve indicare la denominazione dell'ente, lo scopo, il patrimonio, la sede, le norme sull'ordinamento e l'amministrazione, nonché i criteri e le modalità di erogazione delle rendite. Può anche contenere le norme relative alla sua estinzione e trasformazione. La parte che regola l'organizzazione e la struttura dell'ente prende il nome di statuto. Quest'ultimo è requisito necessario per il riconoscimento dell'ente (cfr. Comm. Contr. Reg. Lombardia 4/3/80).

Gli elementi del negozio di fondazione possono essere determinati o deter

minabili. Il fondatore può pertanto rimettere a terzi di stabilire in tutto o in parte tali elementi.

Ciò che è strettamente essenziale ai fini della validità dell'atto, è che il fondatore abbia indicato (direttamente o indirettamente) lo scopo della fondazione. L'indicazione del patrimonio non è necessaria se il fondatore o altri abbiano già provveduto a fornire l'ente dei mezzi patrimoniali necessari. La dotazione dei beni può accompagnarsi allo stesso atto costitutivo, ma rappresenta comunque un negozio distinto.

Scopo.

Lo scopo della fondazione è stabilito direttamente o indirettamente dal fondatore e, finché l'ente permane nella sua originale identità, esso non può essere mutato né modificato dall'autorità pubblica (salva l'ipotesi di trasformazione ex art. 28 Cod. Civ.).

La fondazione deve avere uno scopo non lucrativo e di pubblica utilità. Essa, cioè, non può perseguire un mero vantaggio economico di determinati beneficiari, ma deve soddisfare interessi ideali o bisogni fondamentali dei destinatari.

Il carattere non lucrativo dello scopo non esclude che la fondazione possa svolgere attività economica. Per una parte della dottrina essa può svolgere anche attività di impresa. L'attività d'impresa può essere in rapporto indiretto con gli scopi dell'ente quando sia esercitata con l'intento generico di procurarsi i mezzi patrimoniali necessari, ma può anche porsi in rapporto con gli scopi istituzionali dell'ente (come nel caso di un'impresa editoriale gestita da una fondazione culturale).

Patrimonio.

Al patrimonio provvede preliminarmente il fondatore mediante il negozio di dotazione, e cioè mediante l'atto di liberalità (donazione o testamento) che conferisce all'ente i mezzi necessari alla sua attività. Quale atto di liberalità la dotazione non va confusa con l'atto costitutivo, e cioè con il negozio volto a creare l'ente. Si tratta comunque di negozi collegati poiché l'ente viene costituito in quanto lo si vuole dotare di un determinato patrimonio vincolandolo al fine prescelto.

La fondazione risponde anzi proprio all'esigenza di assicurare il reddito di un patrimonio ad una finalità socialmente utile.

Questa esigenza è appunto attuata mediante l'attribuzione di un complesso di beni ad un apposito ente che ne diviene esso stesso proprietario con la funzione di gestire detti beni e utilizzarli per lo scopo stabilito. L'importanza determinante del patrimonio induce addirittura a identificare la fondazione con gli stessi beni di cui essa è dotata; tale confusione deve tuttavia essere evitata. Per quanto importante, il patrimonio è pur sempre un mezzo di cui si avvale la fondazione e che appartiene a quest'ultima. Il patrimonio, oltre che a consentire il raggiungimento dello scopo, serve anche ad assicurare il soddisfacimento delle ragioni dei creditori.

La denominazione e la sede.

Anche la fondazione, come l'associazione, deve avere una sede ed una denominazione. Vale per esse quanto si è detto a proposito degli analoghi elementi dell'associazione.

Ordinamento e amministrazione.

La fondazione è gestita da un organo amministrativo, composto da uno o più amministratori, che ha il potere di decidere gli atti di ordinaria e straordinaria amministrazione. Generalmente l'organo amministrativo è collegiale e prende il nome di consiglio di amministrazione. Le decisioni sono allora prese secondo le modalità previste dallo statuto o, in mancanza, secondo il generale principio della maggioranza.

La rappresentanza, e cioè il potere di agire in nome e per conto della fondazione, compete allo stesso organo amministrativo o, più spesso, ad un organo unipersonale (Presidente, Segretario) cui lo statuto attribuisce appositamente tale potere.

Oltre all'organo amministrativo lo statuto può prevedere organi vari di controllo e vigilanza (es.: collegio dei probiviri).

Criteri e modalità di erogazione delle rendite.

Il fondatore può indicare direttamente i soggetti beneficiari; se non lo fa, deve quantomeno indicare i criteri e le modalità per le erogazioni, così da

limitare la discrezionalità dell'organo amministrativo e consentire il controllo dell'autorità pubblica ex art. 25 Cod. Civ.

Il riconoscimento.

Necessario presupposto della fondazione è l'atto di riconoscimento della P.A. Senza il riconoscimento la fondazione non acquista la personalità, ma non può nemmeno acquistare una limitata capacità giuridica. Infatti, secondo la prevalente dottrina e giurisprudenza, nel nostro ordinamento, mentre è ammessa l'esistenza di associazioni non riconosciute (che, pur non avendo personalità giuridica, hanno tuttavia una capacità giuridica parziale), non è ammessa l'esistenza di fondazioni non riconosciute.

La tesi della non esistenza di fondazioni di fatto non è peraltro condivisa da tutta la dottrina.

L'atto di riconoscimento non può mutare il contenuto del negozio di fondazione. La fondazione può essere riconosciuta a seguito di istanza presentata da qualunque interessato o anche d'ufficio.

c) Le altre istituzioni di carattere privato.

E' controverso, in dottrina, se, oltre alle associazioni e alle fondazioni, esistono altre istituzioni di diritto privato idonee ad essere riconosciute come persona giuridica. Si tratta, come si esprime la relazione al Codice Civile, di "altre istituzioni" (atipiche) prodotte dalla "varietà della vita moderna".

Gli Autori che ne riconoscono l'esistenza ritengono applicabile a tali enti la disciplina dettata per le associazioni e le fondazioni, in via diretta quanto alle condizioni ed agli effetti del riconoscimento, e in via analogica quanto al funzionamento in difetto di riconoscimento.

Un ente che consegue il riconoscimento nella forma di cui all'art. 12 Cod. Civ. è sicuramente il comitato.

Il comitato è un'organizzazione di persone che persegue uno scopo altruistico mediante una raccolta pubblica di fondi.

Esso costituisce oggetto di specifiche disposizioni legislative (artt. 39-42 Cod. Civ.) e di particolari regole di responsabilità a carico dei suoi componenti per garantire che i fondi siano utilizzati per lo scopo per il

quale il pubblico li ha offerti: la specifica disciplina del comitato risponde appunto ad un'esigenza di tutela della pubblica fede.

Lo scopo per il quale il comitato si costituisce è uno scopo altruistico. Questo carattere si desume dalle indicazioni esemplificative della legge (soccorso, beneficenza, opere pubbliche, mostre, festeggiamenti) e dal vincolo imposto al comitato di perseguimento dello scopo dichiarato.

Il comitato ha la sua fonte nell'atto costitutivo, e cioè nella convenzione mediante la quale più persone si organizzano per il perseguimento di uno scopo altruistico attraverso l'impiego di fondi da raccogliere pubblicamente. Componenti del comitato possono essere sia persone fisiche che giuridiche, sia enti non personificati che enti pubblici.

Vi è incertezza, in dottrina e in giurisprudenza, sul punto se il comitato sia riconducibile allo schema dell'associazione (prevalenza dell'elemento personale) ovvero a quello della fondazione (prevalenza dell'elemento patrimoniale). Taluno riconosce al comitato una duplice natura: associativa nella fase iniziale di costituzione del patrimonio, di fondazione nella fase seguente.

Generalmente il comitato può assolvere la sua funzione senza essere persona giuridica, e spesso esso difetta dei requisiti di durevolezza e di disponibilità patrimoniale che sono richiesti per il riconoscimento.

Secondo la previsione legislativa (art. 41 Cod. Civ.), tuttavia, anche il comitato è suscettibile di acquistare la personalità giuridica. Ciò può avvenire nella forma dell'associazione o della fondazione. Il comitato che chiede il riconoscimento è pertanto soggetto alle regole che disciplinano l'uno o l'altro tipo di ente.

Per le persone giuridiche di cui all'art. 12, il Codice Civile ha previsto un apposito sistema di registrazione, disciplinato dagli artt. 33, 34, 35 Cod. Civ. e 22-30 disp. att.. Il registro è istituito presso la cancelleria del Tribunale di ogni capoluogo di provincia ed è tenuto sotto la diretta sorveglianza del Presidente del Tribunale; chiunque può esaminarlo, insieme con i documenti relativi, e chiedere estratti e certificati. La registrazione non è requisito essenziale per l'acquisto della personalità giuridica

(che si consegue con il riconoscimento dell'autorità amministrativa), ma ha una funzione di pubblicità.

E' stato tuttavia rilevato che, poichè gli amministratori dell'associazione o della fondazione non registrata, benchè riconosciuta, rispondono personalmente e solidalmente insieme con la persona giuridica delle obbligazioni assunte (art. 33 Cod. Civ.), la funzione della iscrizione nel registro, anche se non può dirsi costitutiva, non si limita alla semplice pubblicità, ma è quella di rendere opponibile ai terzi l'avvenuto riconoscimento dell'ente, cioè la sua stessa natura di persona giuridica.

B) PERSONE GIURIDICHE CHE OPERANO NELLE MATERIE DI CUI AL DPR 616.

La delega di funzioni alle Regioni riguarda esclusivamente - nè poteva essere diversamente - le persone giuridiche che operano nelle materie di cui al DPR 616, cioè in quelle materie per le quali è disposta la devoluzione delle altre funzioni statali.

Come si è già detto in premessa, il legislatore del 1977 ha infatti provveduto a delegare alle Regioni le funzioni amministrative relative alle persone giuridiche private al fine di "rendere possibile l'esercizio organico, da parte delle Regioni, delle funzioni trasferite o già delegate", secondo quanto disposto dall'art. 1 lett. c) L. N. 382/1975.

Ciò comporta che, qualora venga erroneamente inoltrata alla Regione domanda di riconoscimento di un ente che operi in materie in tutto o in parte diverse da quelle di cui al DPR 616, la Regione non potrà altro che dichiarare la propria incompetenza a provvedere.

A proposito delle materie alle quali si estende la competenza regionale, sembra interessante ricordare la sentenza 19/5/1983 N. 323 del TAR della Liguria con la quale si è affermata la legittimità di un provvedimento adottato dalla Giunta Regionale della Liguria, con cui veniva riconosciuta una fondazione privata operante nel settore dell'assistenza e della beneficenza.

Con la suddetta sentenza si afferma che "L'art. 25 del DPR 24/7/1977 N. 616 non preclude la possibilità del riconoscimento di nuove persone giuridiche di diritto privato operanti nel settore dell'assistenza e della beneficenza" e che "A termini della legislazione vigente (artt. 1 e 2 L. 17/7/1890 N. 6792, 38 ultimo comma Cost. e 22 DPR 24/7/1977 N. 616), legittimamente

la Giunta Regionale riconosce la personalità giuridica di diritto privato ad una Fondazione avente quale unico scopo l'erogazione di assistenza e beneficenza in favore di una categoria di beneficiari definita attraverso l'enunciazione del duplice requisito dello stato di bisogno e dell'appartenenza ad una comunità territoriale delimitata".

La sentenza in oggetto è stata confermata, sotto questo profilo, dal Consiglio di Stato, Sez. IV, 16/5/1985 N. 189, per il quale "L'ordinamento vigente non vieta la costituzione di persone giuridiche di diritto privato con finalità di assistenza e beneficenza".

C) PERSONE GIURIDICHE LE CUI FINALITÀ STATUTARIE SI ESAURISCONO NELL'AMBITO DI UNA SOLA REGIONE.

La competenza regionale riguarda solamente quegli enti che abbiano la propria sede nel territorio della Regione e le cui finalità statutarie si esauriscono nell'ambito del medesimo.

A tal proposito pare interessante ricordare la sentenza 17/8/1981 N. 581 del TAR Veneto, con la quale si afferma che "il carattere infra o ultra regionale di una persona giuridica non dipende dall'ambito in cui i suoi beni sono ubicati, ma dall'estensione della sua attività sul territorio" (Nel caso di specie veniva affermato il carattere ultra regionale di una IPAB - Istituto Colonie Alpine Veronesi - la quale, pur avendo la sua sede ed il suo patrimonio nella Regione Veneto, aveva negli ultimi anni esteso la propria attività in favore di soggetti residenti fuori della Regione medesima).

LE FUNZIONI DELEGATE ALLE REGIONI.A) RICONOSCIMENTO DELLA PERSONALITA' GIURIDICA

Con il termine "persona giuridica" si identifica, come è noto, quel fenomeno per il quale l'ordinamento considera soggetti di diritto e destinatarie di norme entità diverse dall'uomo.

La persona giuridica, (denominata "corpo morale " nel Codice Civile del 1865) è, al pari della persona fisica, soggetto dotato di capacità giuridica generale ed ha pertanto attitudine ad essere titolare di tutte le posizioni giuridiche connesse ad interessi giuridicamente rilevanti, salvo, naturalmente, quei rapporti che presuppongono una determinata condizione fisica dell'individuo (es. matrimonio, filiazione ecc.).

Accanto ai soggetti dotati di capacità giuridica generale (persone fisiche e persone giuridiche) esistono nel ns. ordinamento enti dotati di capacità giuridica parziale, cioè forniti di una capacità che non copre tutte le posizioni giuridiche connesse ai loro possibili interessi e che la dottrina denomina come "enti non personificati" o "enti di fatto": tali sono, nel campo del diritto privato, le associazioni non riconosciute ed i comitati, nonché, secondo la prevalente dottrina, le società semplici, le società in nome collettivo e le società in accomandita semplice.

Sono invece persone giuridiche private: le associazioni riconosciute, le fondazioni, i comitati che abbiano ottenuto il riconoscimento (per altro sotto forma dell'associazione o della fondazione) le società di capitali e cooperative; le mutue assicuratrici, i consorzi costituiti sotto forma di società.

Gli enti di cui all'art. 12 Cod. Civ. (associazioni, fondazioni ed altre istituzioni di carattere privato, esclusi i sindacati) conseguono il riconoscimento della personalità giuridica attraverso un provvedimento della Autorità Amministrativa.

Trattasi di un provvedimento concessorio di natura discrezionale, subordinato a valutazioni di opportunità da parte della P.A.

Gli effetti del riconoscimento sono diversi per le associazioni e le fondazioni.

Mentre infatti le associazioni, in mancanza di riconoscimento, operano come "enti non personificati" o "enti di fatto", ai quali è riconosciuta una certa capacità giuridica per determinati rapporti e l'autonomia del fondo comune, la fondazione non riconosciuta, almeno per la dottrina prevalente e per la giurisprudenza (cfr. in tal senso da ultimo Cons. Stato Sez. II 26/9/1984 N. 1327) non può esistere.

Ciò comporta che, mentre per la fondazione il riconoscimento opera come atto dotato di efficacia costitutiva dell'ente, per le associazioni l'acquisto della personalità giuridica non è necessario per l'esistenza dell'ente (che può operare in mancanza di esso come ente non riconosciuto, secondo le norme appositamente dettate dal Codice Civile), ma solo per conferire ad esso quegli attributi che sono propri della persona giuridica, quali la responsabilità limitata al fondo comune e la possibilità di accettare eredità, legati e donazioni. Per coloro che ammettono l'esistenza di fondazioni non riconosciute, l'acquisto della personalità giuridica ha i medesimi limitati effetti anche per le fondazioni. In precedenza, l'acquisto della personalità giuridica era ritenuto necessario anche perchè l'ente potesse essere titolare di beni immobili; con la L. 27/2/1985 N. 52, di modifica dell'art. 2659 c.c., si è invece consentita la trascrizione di beni immobili anche a favore delle associazioni non riconosciute (purchè nell'atto di trascrizione vengano indicate le generalità dei soggetti che rappresentano l'ente secondo l'atto costitutivo), di talchè l'acquisto della personalità giuridica non è più necessario perchè una associazione sia titolare di beni immobili o di diritti reali immobiliari (la disposizione è stata dettata con particolare riguardo ai partiti politici).

Le formalità necessarie per ottenere il riconoscimento delle persone giuridiche di cui al Titolo II del libro I del Codice Civile sono contenute negli artt. 2 e 3 delle disposizioni di attuazione:

- Il suddetto articolo 2 comma 1 stabilisce che la domanda di riconoscimento della persona giuridica deve essere accompagnata dalla copia autentica dell'atto costitutivo e dello statuto e da quegli altri documenti che

possono, secondo le circostanze, servire a dimostrare lo scopo dell'ente e i mezzi patrimoniali per provvedervi.

Il comma 2 del medesimo articolo precisa che il riconoscimento delle fondazioni può essere concesso all'autorità governativa anche d'ufficio.

- Il successivo articolo 3 stabilisce che il Notaio che interviene per la stipulazione di atto tra vivi ovvero per la pubblicazione di testamenti, con i quali si dispongono fondazioni o si fanno donazioni o lasciti in favore di enti da istituire, è obbligato a farne denuncia al Prefetto (leggi "Autorità competente al riconoscimento") (4) entro 30 giorni. La denuncia deve contenere gli estremi essenziali dell'atto, il testo letterale concernente la liberalità, l'indicazione degli eredi e la loro residenza. Il Prefetto (leggi "Autorità competente") è autorizzato a promuovere, nei modi e nei casi stabiliti dalla legge, gli atti conservativi che reputa necessari per l'esecuzione della disposizione, sia nei confronti degli eredi, sia nei confronti dei terzi. Può anche chiedere al Tribunale, in caso di urgenza o di necessità, la nomina di un amministratore provvisorio dei beni. Il Tribunale provvede in Camera di Consiglio. Relativamente a tale ultimo potere, è stato affermato che esso deve intendersi limitato alla sola ipotesi in cui l'atto costitutivo o lo statuto dell'erigendo ente non contengano alcuna indicazione circa il soggetto cui sia demandato il compito di amministrare il patrimonio fino al riconoscimento (Cass. Civ. 15/4/1975 N. 1427).

A norma delle riportate disposizioni, pertanto:

- Il riconoscimento delle associazioni e dei comitati avviene su domanda di chi ne abbia interesse;
- il riconoscimento delle fondazioni, oltre che su domanda degli interessati, può avvenire anche d'ufficio a seguito della denuncia presentata dal Notaio intervenuto alla stipula dell'atto tra vivi o alla pubblicazione

4) cfr. in tal senso Santarsiere "Gli enti privati non lucrativi" in Giust. Civ. 1987, II, pp. 212 ss. e P. Carusi "Negozio giuridico notarile" Milano 1980, 189.

del testamento in cui sia disposta la fondazione.

La domanda di riconoscimento o la denuncia del Notaio obbligano l'Autorità Amministrativa ad adottare il relativo provvedimento, positivo o negativo che sia.

In tal senso si veda Cons. Stato Sez. VI 11/2/1959 n. 104, in cui si afferma "Le disposizioni di legge che regolano le modalità del riconoscimento della persona giuridica privata chiaramente denotano che la P.A. è tenuta a provvedere sull'istanza relativa. L'ampia discrezionalità ravisabile nella specie, non implica che la silenziosa inerzia, nonostante la diffida, non possa configurarsi come provvedimento negativo implicito impugnabile davanti agli organi di Giustizia Amministrativa". Nello stesso senso cfr. altresì Cons. Stato Sez. IV 9/11/1954 N. 733.

L'Autorità Amministrativa competente al riconoscimento ha ampi poteri di indagine e di istruttoria per accertare la natura dell'ente da riconoscere, al fine dell'inserimento nell'ordinamento giuridico (cfr. in tal senso Cons. Stato Ad. gen. 23/11/1972 N. 42 in Cons. Stato 1973, I, 1223).

E' inoltre consentito all'Autorità Amministrativa di subordinare il riconoscimento a modifiche da apportarsi (all'atto costitutivo o allo Statuto) da parte dei competenti organi dell'ente.

Non sembra invece essere consentito alla Autorità Amministrativa di apportare essa stessa modifiche allo statuto (cfr. Cons. Stato Sez. I, 18/10/1960 N. 1881), salvo il caso che si tratti di fondazioni costituite per testamento e risulti che lo statuto predisposto da coloro che volontariamente hanno richiesto il riconoscimento dell'ente sia in contrasto con la volontà del disponente come risultante dalla scheda testamentaria (Cons. Stato Sez. V 28/11/1969 N. 1454).

Il provvedimento dell'Amministrazione, sia che disponga il riconoscimento, sia che lo neghi, deve essere adeguatamente motivato. Esso è impugnabile davanti al Giudice Amministrativo.

L'Autorità Amministrativa cui venga chiesto il riconoscimento di un ente, dovrà in primo luogo verificare che l'atto costitutivo e lo Statuto contengano tutti gli elementi richiesti dall'art. 16 Codice Civile, e cioè: la denominazione dell'ente, l'indicazione dello scopo, del patrimonio e della sede, nonché le norme sull'ordinamento e l'amministrazione.

Inoltre, quando trattasi di associazione, dovranno essere indicati i diritti e gli obblighi degli associati e le condizioni per la loro ammissione e, quando trattasi di fondazione, i criteri e le modalità di erogazione delle rendite.

In mancanza di tali elementi, dovrà chiedersi l'integrazione degli atti. Ciò vale per le associazioni e per le fondazioni disposte per atto tra vivi; per quanto concerne le fondazioni disposte con testamento, la giurisprudenza ritiene invece che sia sufficiente l'indicazione dello scopo e del patrimonio: gli altri elementi possono essere successivamente determinati dai terzi eventualmente indicati dal fondatore o dalla Autorità amministrativa in sede di riconoscimento.

Quando trattasi di fondazione istituita per testamento, sembra sussistere per la P.A. l'obbligo di valutare la legittimità dell'atto di disposizione o, quantomeno, di tenere presenti eventuali opposizioni presentate dagli eredi del fondatore (Cons. Stato Sez. IV 16/5/1985 N. 189). L'annullamento della scheda testamentaria da parte della Autorità Giudiziaria ordinaria preclude il riconoscimento dell'ente.

Nel merito, la legge non indica espressamente quali siano gli elementi che l'Autorità Amministrativa deve valutare ai fini della concessione del riconoscimento; anche in questo caso pertanto la relativa ricostruzione va operata con riferimento a quanto contenuto in dottrina ed in giurisprudenza. Secondo quanto da esse si ricava, il controllo della P.A. deve concernere:

- a) la congruità dei presupposti dell'ente per il suo funzionamento;
- b) lo scopo.

Sotto il primo profilo dovrà aversi riguardo: sia per le associazioni che

per le fondazioni :

- all'esistenza di un patrimonio nonché di un fondo di dotazione iniziale sufficiente a garantire il conseguimento degli scopi che l'ente si propone, ed inoltre, per le associazioni:

- alla esistenza di una pluralità di soci o, quantomeno, di una struttura personale aperta all'adesione di altri soggetti, oltre ai fondatori dell'ente.

Sotto il II° profilo dovrà verificarsi, per entrambi i tipi di ente:

- che lo scopo perseguito non sia di lucro (divisione degli utili), perché altrimenti si ricadrebbe nello schema della società;

- che si tratti di un fine meritevole di tutela sociale, tale da giustificare l'interesse pubblico alla esistenza dell'ente; per le fondazioni si tende anzi a ritenere che debba trattarsi di uno scopo di pubblica utilità;

- che il fine perseguito non sia troppo ampio e generico;

- che gli interessi che l'ente si propone non siano già sufficientemente perseguiti da altro (o altri) ente già riconosciuto.

Da un esame delle pronunce giurisprudenziali e dei pareri resi sull'argomento dal Consiglio di Stato si può rilevare infatti che il riconoscimento è stato negato:

- Per mancanza di un patrimonio sufficiente a garantire lo svolgimento delle attività propostesi dall'Ente nonché la stabilità e la funzionalità, ovvero per la mancanza di un fondo iniziale di dotazione.

Si vedano in tal senso le seguenti massime:

- Cons. Stato Sez. III 25/11/1980 N. 569/80, "Non può essere concesso il riconoscimento giuridico dell'Associazione Centro Italiano Adozione Internazionale, non avendo il costituendo ente una base patrimoniale sufficiente ad assicurare lo svolgimento dell'attività diretta a realizzare l'adozione di bambini stranieri orfani in stato di abbandono, da parte di famiglie italiane".

Cons. Stato Sez. III 28/11/1969 N. 1541

"Non è da concedere il riconoscimento giuridico ad una associazione che non abbia una base patrimoniale sufficiente ad assicurare l'avvenire dell'ente".

Cons. Stato Sez. I 7/1/1959 N. 2089.

"Va revocato il decreto di riconoscimento della personalità giuridica di un asilo infantile, che sia stato emanato sulla base dell'errato presupposto della sussistenza di un atto di costituzione di patrimonio e che, quindi abbia posto in essere un ente del tutto sprovvisto di base patrimoniale".

Cons. Stato Sez. III 6/7/1960 N. 274

"Non è da riconoscere la personalità giuridica del Museo Storico dell'Aeronautica, il quale dispone di un limitatissimo patrimonio, e può contare soltanto su altre entrate puramente eventuali".

Cons. Stato Sez. I 15/12/1959 N. 1753

"L'associazione che si proponga complesse finalità (nella specie organizzazione di corsi sulle relazioni umane, convegni, conferenze, ecc.) che non possano conseguirsi attraverso l'attività personale dei soci, deve essere dotata di un patrimonio adeguato alle finalità da raggiungere".

Cons. Stato Sez. II 6/5/1959 N. 215

"Non è da concedere il riconoscimento della personalità giuridica ad una cassa avente compiti previdenziali, se essa non abbia mezzi adeguati per il raggiungimento degli scopi istituzionali e debba avvalersi del continuo concorso finanziario di un istituto di diritto pubblico".

Cons. Stato 17/12/1957 N. 2037

"Non può essere riconosciuta una istituzione culturale, avente il carattere di fondazione, se sia priva assolutamente di patrimonio, ancorché nello statuto siano previste contribuzioni di enti e privati dirette ad assi-

curare il funzionamento dell'erigendo ente".

Cons. Stato Sez. I 23/4/1957 N. 630

"Non è da riconoscere la personalità giuridica di una fondazione che disponga di un patrimonio insufficiente a garantirne la stabilità e la funzionalità".

Sotto il profilo della necessaria esistenza, per la associazione, di una pluralità di soci, si vedano:

Cons. Stato Sez. I 15/2/1974 N. 178

"Ai fini del riconoscimento di un ente a struttura associativa sono necessari i requisiti della pluralità dei soci, in misura tale da giustificare la creazione di un centro autonomo e stabile di interessi e della disponibilità dei mezzi necessari al sostentamento dell'ente ed al perseguimento dello scopo".

Cons. Stato Sez. I 17/5/1974 N. 667

"Non può essere riconosciuta la personalità giuridica di un'associazione non aperta ad altri soggetti, che per lo scarso numero dei soci (cinque) e per i modesti mezzi di cui dispone, non possa considerarsi in grado di perseguire con stabilità ed autonomia i complessi fini propostisi".

Dal punto di vista dello scopo, è pacifico che l'associazione e la fondazione possono svolgere attività economica, cioè attività diretta alla produzione di ricchezza, ma non possono avere come fine quello di lucro (divisione degli utili tra gli associati); si veda in proposito quanto già detto in generale a proposito dello scopo di tali enti.

In relazione allo scopo il riconoscimento è stato inoltre negato per i motivi di cui alle massime qui sotto riportate:

Cons. Stato Sez. II 16/11/1980 N. 257/80

"Non può essere riconosciuta la personalità giuridica dell'Associazione Nazionale Rangers d'Italia, sia per la genericità del propositosi fine della

conservazione e protezione del mondo ecologico, sia per difetto di un fondo iniziale di dotazione, sufficiente a garantire lo svolgimento dell'attività associativa".

Cons. Stato Sez. II 27/7/1979 N. 1228/78

"Non può essere concesso il riconoscimento della personalità giuridica ad una fondazione che si proponga genericamente scopi di elevazione civica e morale della popolazione, con particolare riguardo ai giovani e ai lavoratori".

Cons. Stato Sez. III 29/1/1969 N. 1541

"Non è da concedere il riconoscimento giuridico di un'associazione (Isti-tuto Nazionale Incremento Produttività) che si proponga finalità ritenute non necessarie in occasione della soppressione di analogo ente (Comitato Nazionale della Produttività)".

Cons. Stato Sez. I 30/5/1961 N. 874

"Un ente pubblico non può delegare l'esercizio delle sue attribuzioni ad un ente privato; pertanto, non può essere approvata la costituzione di un ente privato (Comitato Elettronico Nazionale) diretto ad esplicare una parte delle funzioni del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

Non può essere riconosciuta una persona giuridica se non sia chiara la sua natura di fondazione o di associazione".

Cons. Stato Sez. I 31/5/1960 N. 1048

"Non è da riconoscere un ente denominato di allegria e beneficenza, avente il compito di promuovere festeggiamenti, fiere, esposizioni e congres-si in una cittadina per aumentare il benessere cittadino ed il piccolo commercio e per destinare il ricavato ad opere di beneficenza, trattandosi di iniziative di limitato rilievo sociale, che è opportuno siano svolte da enti di fatto".

Cons. Stato Sez. II 17/6/1959 N. 311

"Non può essere riconosciuta la personalità giuridica di un ente che si

proponga fini eccessivamente ampi, in relazione ai mezzi disponibili, e i cui compiti siano generici anche in relazione alle categorie dei beneficiari dell'attività istituzionale che esso si propone".

Il decreto di riconoscimento è revocabile per difetto, originario o sopravvenuto dei presupposti (Cons. Stato Sez. I 7/1/1959 N. 2089 - più sopra citata - e Corte Appello Genova 19/1/1951), con la conseguente estinzione e messa in liquidazione della persona giuridica.

La revoca è superflua nel caso di accertamento della nullità dell'atto costitutivo da parte della autorità giudiziaria ordinaria.

B) APPROVAZIONE DELLE MODIFICAZIONI DELL'ATTO COSTITUTIVO E DELLO STATUTO

Ai sensi dell'art. 16, comma 2, del Codice Civile "Le modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto devono essere approvate dall'autorità governativa nelle forme indicate nell'articolo 12".

Le modalità concernenti la domanda per ottenere la approvazione sono contenute nell'art. 4 delle disposizioni di attuazione, il quale così recita "La domanda per ottenere l'approvazione delle modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto deve essere accompagnata da una copia autentica della deliberazione relativa e dai documenti necessari per dimostrare l'osservanza delle condizioni prescritte dal secondo comma dell'articolo 21 del Codice.

Gli amministratori della persona giuridica devono chiedere l'approvazione entro 30 giorni dalla deliberazione".

Le disposizioni in oggetto sembrano riferirsi solo alle associazioni; si ritiene infatti che l'atto costitutivo e lo statuto delle fondazioni non siano modificabili, nè dal fondatore nè dagli amministratori (Cons. Stato comm. spec. 1/6/1960 n. 148). Sono invece modificabili dall'autorità amministrativa nel caso di unificazione di più fondazioni o di trasformazione della fondazione stessa (artt. 26 e 28 Cod. Civ.).

Per quanto concerne le associazioni, l'art. 21 comma 2 del Codice Civile prescrive che la relativa delibera sia adottata dalla assemblea della associazione (salvo che l'atto costitutivo e lo statuto non dispongano diver

samente) con la presenza di almeno 3/4 degli associati e il voto favorevole della maggioranza dei presenti.

L'Autorità Amministrativa, pertanto, oltre che valutare nel merito l'opportunità delle modifiche, secondo i criteri propri del riconoscimento, dovrà anche verificare che la delibera relativa alle modifiche sia stata adottata con la presenza e con il voto favorevole del numero di soggetti richiesto dall'art. 21 Codice Civile.

Si discute in dottrina se le modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto possano riguardare anche lo scopo dell'associazione. Mentre alcuni Autori rispondono in senso senz'altro affermativo, altri ritengono che le modifiche possano solo riguardare la individuazione di scopi accessori o l'estensione a scopi affini.

C) SOSPENSIONE DELLE DELIBERAZIONI CONTRARIE ALL'ORDINE PUBBLICO E AL BUON COSTUME

L'art. 23 del Codice Civile disciplina "l'annullamento e la sospensione delle deliberazioni" dell'assemblea dell'associazione.

Il comma 1 del suddetto articolo stabilisce che "Le deliberazioni dell'assemblea contrarie alla legge, all'atto costitutivo o allo statuto possono essere annullate su istanza degli organi dell'ente, di qualunque associato o del pubblico ministero".

L'impugnazione della deliberazione va proposta davanti all'Autorità Giudiziaria ordinaria. E' stabilito che il presidente del Tribunale o il Giudice istruttore, sentiti gli amministratori dell'associazione, possono sospendere, su istanza di colui che ha proposto la impugnazione, l'esecuzione della deliberazione impugnata, quando sussistano gravi motivi.

Accanto a tali poteri dell'A.G.O., è prevista una più limitata competenza dell'Autorità Amministrativa, che riguarda solo la sospensione della esecuzione delle deliberazioni assembleari contrarie all'ordine pubblico o al buon costume. (art. 23 ultimo comma)

Perché possa esercitarsi tale potere da parte dell'Autorità Amministrativa, sembra da ritenersi necessaria l'istanza di uno dei soggetti previsti dall'art. 23, comma 1.

Quanto ai concetti di "ordine pubblico" e "buon costume", rispetto alla cui contrarietà è giustificata la sospensione delle deliberazioni assembleari, si osserva quanto segue:

- l'ordine pubblico, come limite dell'autonomia dei privati, esprime l'esigenza che i medesimi, con i loro accordi, non sovvertano i valori fondamentali su cui si fonda l'ordinamento sociale ma che realizzino i loro rapporti nel rispetto di quei valori e quei principi che lo Stato considera essenziali e caratterizzanti l'organizzazione sociale in un determinato momento storico. I principi di ordine pubblico non sono necessariamente espressi in norme, ma sono comunque insiti nell'ordinamento giuridico.

Sono così da considerare come principi dell'ordinamento, la cui lesione determina la contrarietà all'ordine pubblico: la tutela della persona umana, l'ideale di uguaglianza, di solidarietà, il diritto al lavoro, la solenne dichiarazione che l'arte e la scienza sono libere, la tutela e l'affermazione delle libertà civili, politiche ed economiche.

- Il buon costume, così come l'ordinamento pubblico, costituisce anch'esso un limite alla autonomia dei privati: con il rispetto dell'ordine pubblico, l'ordinamento vuole quasi garantire se stesso, per impedire che vengano violati i cardini delle strutture costituite; con il rispetto del buon costume si vuole impedire che il riconoscimento di valore giuridico agli atti di autonomia dei privati possa portare all'attribuzione di effetti giuridici ad un agire che, pur non proibito dalla legge, sia in contrasto con i canoni fondamentali della pubblica moralità.

La nozione di buon costume assunta dal diritto non si identifica con quella di liceità morale, ma si riferisce solo ad un contegno di vita esteriore come rapporto sociale. L'immoralità presa in considerazione dal diritto è quella che può riguardare un rapporto giuridico; anzi spesso l'immoralità della situazione si trova proprio nel fatto che si vorrebbe prestarle la forza connessa alla giuridicità.

Nel diritto civile, quando si parla di buon costume, non si fa riferimento solo ai rapporti sessuali, come avviene per il diritto penale, ma ad un più largo concetto di moralità.

Sarebbe pertanto da ritenere contraria al buon costume, ad esempio, la deli-

bera con la quale si prendessero non giustificati provvedimenti in danno di soci, ovvero si decidesse di prestare denaro ad usura, o di locare un immobile per l'esercizio della prostituzione ecc.

Secondo l'art.9 delle disp. di att. il provvedimento di sospensione delle delibere assembleari adottato dalla Autorità Amministrativa deve essere comunicato agli amministratori dell'ente, i quali possono proporre reclamo entro il termine di 15 giorni.

In tal caso, l'Autorità che l'ha disposto, ove non lo revochi, deve darne comunicazione al Pubblico Ministero, che promuove l'azione di annullamento dell'atto.

D) CONTROLLO SULL'AMMINISTRAZIONE DELLE FONDAZIONI

Ai sensi dell'art. 25 comma 1 Cod. Civ. "L'autorità governativa esercita il controllo e la vigilanza sull'amministrazione delle fondazioni; provvede alla nomina e alla sostituzione degli amministratori o dei rappresentanti, quando le disposizioni contenute nell'atto di fondazione non possono attuarsi; annulla sentiti gli amministratori, con provvedimento definitivo, le deliberazioni contrarie a norme imperative, all'atto di fondazione, all'ordine pubblico o al buon costume; può sciogliere l'amministrazione e nominare un commissario straordinario, qualora gli amministratori non agiscano in conformità dello statuto o dello scopo della fondazione o della legge".

Il controllo pubblico sulle fondazioni è preordinato soprattutto alla protezione dell'interesse dell'ente, al quale fa difetto un organo interno di controllo: esso si colloca nel più vasto quadro della c.d. "amministrazione pubblica del diritto privato".

Si ritiene che il controllo qui previsto sia sostanzialmente corrispondente a quello previsto dalla L. 17/7/1890 N. 6972 per le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza.

La dottrina ritiene che il controllo debba investire solo la legittimità delle deliberazioni degli amministratori e che la nomina del Commissario straordinario sia possibile solo quando gli amministratori non agiscono in conformità dello statuto, dello scopo della fondazione, della

legge, senza spingersi fino a considerare l'opportunità o la convenienza degli atti in relazione allo scopo, anche se l'accertamento dell'abuso o eccesso di potere rispetto allo scopo implica un esame del merito della gestione.

L'annullamento delle delibere può essere richiesto da coloro che fanno parte degli organi dell'ente e da qualsiasi interessato diretto.

Secondo la giurisprudenza, un commissario straordinario può essere nominato dall'autorità amministrativa anche nel caso che il Consiglio di amministrazione si trovi nell'impossibilità di funzionare per le dimissioni di tutti i suoi membri. (Cons. Stato Sez. V 25/9/1960 N. 773).

I provvedimenti adottati dall'autorità amministrativa ai sensi dell'art. 23 Cod. Civ. sono impugnabili davanti al Giudice Amministrativo.

Ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 25 Cod. Civ. l'autorità amministrativa è altresì competente ad autorizzare le azioni contro gli amministratori per fatti riguardanti la loro responsabilità; tali azioni sono esercitate dal commissario straordinario, dai liquidatori o dai nuovi amministratori.

E) COORDINAMENTO DELLE ATTIVITA' E UNIFICAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE DELLE FONDAZIONI.

Ai sensi dell'art. 26 Cod. Civ. "L'autorità governativa può disporre il coordinamento dell'attività di più fondazioni ovvero l'unificazione della loro amministrazione, rispettando, per quanto è possibile, la volontà del fondatore".

La funzione del coordinamento delle attività delle fondazioni è quella di evitare interferenze tra soggetti che operano in un medesimo campo e dispersione di mezzi.

Il coordinamento deve intendersi attuabile attraverso forme di cooperazione, e precisamente attraverso strutture di collegamento che consentano agli enti di programmare la propria attività per un migliore perseguimento dei loro fini.

L'autorità amministrativa può giungere anche ad unificare le amministrazioni di più fondazioni; tale disposizione è volta ad eliminare spese gra

vose e superflue.

Entrambi i provvedimenti - coordinamento ed unificazione - non alterano lo scopo, la struttura ed il patrimonio delle fondazione, che ne costituiscono l'oggetto.

I poteri attribuiti all'autorità governativa trovano un limite nella volontà del fondatore, da rispettarsi per quanto è possibile.

Siritiene pertanto che l'autorità amministrativa non potrebbe procedere a nomine che contrastino con lo statuto degli enti, salvo che si imponga la loro trasformazione ex art. 28 Cod. Civ.

Il provvedimento amministrativo di unificazione comporta una modifica dello statuto delle fondazioni interessate.

F) TRASFORMAZIONE DELLE FONDAZIONI

L'art. 28 Cod. Civ. così recita "Quando lo scopo è esaurito o divenuto impossibile o di scarsa utilità o il patrimonio è divenuto insufficiente, l'autorità governativa, anziché dichiarare estinta la fondazione, può provvedere alla sua trasformazione, allontanandosi il meno possibile dalla volontà del fondatore.

La trasformazione non è ammessa quando i fatti che vi darebbero luogo sono considerati nell'atto di fondazione come causa di estinzione della persona giuridica e di devoluzione dei beni a terze persone".

La fondazione esiste in ragione dello scopo perseguito.

Se quindi lo scopo diviene impossibile o perde l'originaria utilità o se è stato interamente realizzato ovvero se il patrimonio è divenuto insufficiente per il perseguimento dello stesso, la fondazione dovrebbe estinguersi. La legge invece tende alla conservazione dell'ente, prevedendo che l'autorità amministrativa, anziché estinguerlo, ne disponga la trasformazione.

La trasformazione non muta l'identità giuridica della fondazione, la quale conserva i rapporti giuridici di cui è titolare, ma comporta invece la assunzione di uno scopo nuovo, che deve tuttavia essere analogo a quello precedente.

Con la trasformazione anche l'ordinamento dell'ente va modificato per quan

to si rende necessario a seguito del mutamento del fine perseguito. La trasformazione diversifica l'ente rispetto a quanto stabilito nell'atto di fondazione; deve però ritenersi che ciò non contrasti con l'autonomia privata, ma che tenda anzi a farla salva, purchè l'atto sia idoneo a realizzare un interesse affine a quello originariamente perseguito. Coerentemente a questo principio, con il quale si tende a rispettare l'autonomia del fondatore, il comma 2 dell'art. 28 dispone che la trasformazione non è consentita quando l'atto costitutivo disponga diversamente, prevedendo che l'ente si estingua e che i beni siano devoluti a determinati terzi. La competenza alla trasformazione dell'ente spetta solo all'autorità amministrativa; l'eventuale deliberazione in tal senso degli amministratori e del Commissario nominato ex art. 25 vale solo come proposta (Cons. Stato Sez. I, 10/8/1960 N. 1976). Ai sensi dell'art. 10 disp. att., il provvedimento di trasformazione deve essere comunicato agli amministratori e al Presidente del Tribunale, il quale ne ordina l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche.

G) DICHIARAZIONE DI ESTINZIONE DELLE PERSONE GIURIDICHE

L'art. 27 Cod. Civ. così dispone "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.

Le associazioni si estinguono inoltre quando tutti gli associati sono venuti a mancare.

L'estinzione è dichiarata dall'autorità governativa, su istanza di qualunque interessato o anche di ufficio".

La norma in commento non esaurisce tutte le cause legali di estinzione: altre sono enucleabili dall'art. 21 (deliberazione assembleare di scioglimento dell'associazione e devoluzione del patrimonio, per la cui validità occorre il voto favorevole di almeno 3/4 degli associati) e 28 (scopo divenuto di scarsa utilità, nelle fondazioni). Lo statuto può inoltre prevedere un termine di durata dell'ente e, per quanto concerne le associazioni, un numero minimo di associati.

La sopravvenuta impossibilità di conseguire lo scopo può dipendere anche

dalla perdita definitiva dell'intero patrimonio o, nelle associazioni, dal venir meno dell'affectio societatis, manifestatasi nell'impossibilità di funzionamento e nella prolungata inattività dell'assemblea (Cass. Civ. 11/3/1959 N. 702 e 22/6/1956 N. 2223).

Si ritiene che sia causa di estinzione dell'associazione anche il venir meno della pluralità degli associati, in quanto ciò rende impossibile il funzionamento dell'assemblea e quindi il raggiungimento dello scopo, sempre che il gruppo non si ricostituisca.

Per alcuni Autori anche l'invalidità dell'atto costitutivo si converte in cause di estinzione; la revoca del riconoscimento è causa di estinzione dell'ente (a meno che questo non sia destinato a sopravvivere come ente non riconosciuto).

La fusione delle associazioni, ritenuta ammissibile in analogia a quanto disposto per le società, è causa di estinzione per ambedue le associazioni, o, nel caso di fusione per incorporazione, della associazione incorporata, con successione universale in tutti i rapporti dell'organismo sorto dalla fusione.

L'estinzione dell'ente non opera automaticamente, per il verificarsi di una delle cause che ad essa danno luogo; per rendere operanti le cause di estinzione è infatti necessario il provvedimento dell'autorità amministrativa (governativa o regionale). Tale provvedimento ha carattere vincolato ed efficacia costitutiva.

Una parte della dottrina ritiene che il provvedimento di estinzione sia superfluo nei seguenti casi: scioglimento volontario dell'associazione per deliberazione assembleare; deliberazione assembleare che accerti l'avvenuto verificarsi di una causa di estinzione; revoca del riconoscimento; invalidità dell'atto costitutivo accertata dall'Autorità Giudiziaria Ordinaria.

Il provvedimento di estinzione dell'Autorità Amministrativa o l'avveramento di una causa di estinzione automatica non comportano l'immediato fine dell'ente, ma aprono una fase transitoria di liquidazione.

Le modalità di estinzione dell'ente sono disciplinate dagli artt. 10 e 11 delle disposizioni di attuazione.

La prima di tali norme stabilisce che l'autorità amministrativa la quale dichiara l'estinzione dell'ente o disponga la trasformazione della perso-

na giuridica deve comunicare il provvedimento agli amministratori e al Presidente del Tribunale, il quale ne ordina la iscrizione nel registro delle persone giuridiche.

L'art. 11 regola la fase della liquidazione dell'ente. Quando la persona giuridica è dichiarata estinta o quando l'associazione è sciolta, il Presidente del Tribunale, su istanza degli amministratori, dei soci, dei creditori, del pubblico ministero o anche di ufficio, nomina uno o più commissari liquidatori, salvo che l'atto costitutivo e lo statuto non prevedano una diversa forma di nomina e a questa si proceda entro un mese dal provvedimento .

La preventiva designazione dei liquidatori nell'atto costitutivo e nello statuto non ha effetto.

Quando lo scioglimento dell'associazione è deliberato dall'assemblea, la nomina può essere fatta dall'assemblea medesima con la maggioranza prevista dall'articolo 21 del Codice.

Possono essere nominati liquidatori anche gli amministratori uscenti.

In ogni caso la nomina fatta dall'assemblea o nelle forme previste dall'atto costitutivo o dallo statuto deve essere comunicata immediatamente al Presidente del Tribunale.

H) DEVOLUZIONE DEI BENI

E' regolata dagli artt. 31, 32 e 42 Codice Civile.

L'art. 31 stabilisce che "I beni della persona giuridica, che restano dopo esaurita la liquidazione, sono devoluti in conformità dell'atto costitutivo o dello statuto.

Qualora questi non dispongano, se trattasi di fondazione, provvede l'autorità governativa, attribuendo i beni ad altri enti che hanno fini analoghi; se trattasi di associazione, si osservano le deliberazioni dell'assemblea che ha stabilito lo scioglimento e, quando anche queste mancano, provvede nello stesso modo l'autorità governativa.

I creditori che durante la liquidazione non hanno fatto valere il loro credito possono chiedere il pagamento a coloro ai quali i beni sono stati devoluti, entro l'anno dalla chiusura della liquidazione, in proporzione e nei limiti di ciò che hanno ricevuto".

Dopo la fase della liquidazione, in cui sono stati soddisfatti i credi-

tori dell'ente, occorre provvedere alla devoluzione dei beni residui; poiché infatti l'ente non esiste più, è necessario sistemare tutti i rapporti giuridici ad esso facenti capo.

Il compito di devolvere i beni spetta all'autorità amministrativa solo quando l'atto costitutivo, lo statuto ovvero la delibera assembleare di scioglimento nel caso delle associazioni, non regolino essi stessi la devoluzione dei beni.

L'Autorità Amministrativa è tenuta ad assegnare i beni ad altri enti con fini analoghi.

E' controverso in dottrina se una clausola statutaria o una decisione assembleare possano ripartire i beni residui tra gli associati, come pure se l'atto di fondazione possa disporre che i beni residui tornino al fondatore o ai suoi eredi (il dubbio nasce dal fatto che le associazioni e le fondazioni non possono avere scopo di lucro).

L'art. 32 regola la "devoluzione dei beni con destinazione particolare". Stabilisce la suddetta norma che "Nel caso di trasformazione o di scioglimento di un ente, al quale sono stati donati o lasciati beni con destinazione a scopo diverso da quello proprio dell'ente, l'autorità governativa devolve tali beni, con lo stesso onere, ad altre persone giuridiche che hanno fini analoghi".

L'art. 42 Codice Civile, infine, si occupa della "diversa destinazione dei fondi" raccolti dai comitati, così stabilendo: "Qualora i fondi raccolti siano insufficienti allo scopo, o questo non sia più attuabile, o, raggiunto lo scopo, si abbia un residuo di fondi, l'autorità governativa stabilisce la devoluzione dei beni, se questa non è stata disciplinata al momento della costituzione".

La disposizione sembra riferirsi solo ai comitati non riconosciuti; poiché infatti il riconoscimento del comitato può avvenire solo nella forma dell'associazione o della fondazione, la eventuale devoluzione dei beni seguirà le norme proprie di questi enti.

L'autorità amministrativa è competente a devolvere i fondi (insufficienti o residui o inutilizzabili per inattuabilità dello scopo) solo quando la devoluzione dei beni non è stata disciplinata nell'atto costitutivo.

La devoluzione prevista in sede di costituzione, per altro, per essere vali

da, deve essere stata inserita nel programma comunicato ai sottoscrittori. La devoluzione dei fondi da parte dell'Autorità Amministrativa deve tendere a finalità analoghe a quelle originarie del comitato.

I) AUTORIZZAZIONE ALL'ACQUISTO DI IMMOBILI ED ALLA ACCETTAZIONE DI DONAZIONI EREDITA' O LEGATI

Ai sensi dell'art. 17 Codice Civile "La persona giuridica non può acquistare beni immobili, né accettare donazioni o eredità, né conseguire legati senza la autorizzazione governativa. Senza questa autorizzazione l'acquisto e l'accettazione non hanno effetto".

La norma in commento è dettata solo per le associazioni e per le fondazioni riconosciute.

Per gli enti di fatto vale invece - per quanto concerne le accettazioni di liberalità - il principio secondo il quale le disposizioni testamentarie e le donazioni a loro favore non hanno effetto se entro un anno non è fatta istanza per ottenere il riconoscimento.

Sempre per gli enti di fatto, per ciò che riguarda gli acquisti immobiliari a titolo oneroso, vale ora la L. 27/2/1985 N. 52, più sopra ricordata, che consente alle associazioni non riconosciute di trascrivere a proprio favore il diritto di proprietà o qualsiasi altro diritto immobiliare su beni immobili. Per l'acquisto di beni immobili o di diritti reali immobiliari da parte delle associazioni non riconosciute non è necessaria la autorizzazione dell'Autorità Amministrativa.

La ragione storica dell'art. 17 Codice Civile, che consente alle persone giuridiche di cui all'art.12 di acquistare diritti reali su beni immobili ovvero liberalità (eredità legati o donazioni) solo su espressa autorizzazione dell'autorità amministrativa, è da ricercarsi nella politica di restrizione e proibizione nei confronti degli acquisti degli enti morali, volta ad evitare gli inconvenienti economici che provocherebbe un eccessivo accentramento di ricchezze in capo a persone giuridiche non imprenditori. Tali inconvenienti economici si concretano negli ostacoli alla circolazione dei beni e al libero sfruttamento delle risorse economiche; il

pericolo della manomorta dei corpi morali, e in particolare degli enti religiosi, era, infatti, come è noto, fortemente avvertito in passato. Con l'autorizzazione amministrativa si tende perciò a controllare che gli acquisti non siano eccessivi rispetto ai fini dell'ente, con valutazione ampiamente discrezionale.

Secondo alcune pronunce, il controllo dell'autorità amministrativa dovrebbe estendersi fino alla valutazione della convenienza del negozio a tutela dell'interesse particolare dell'Ente (Cons. Stato Sez. IV 9/11/1976 N. 1035).

Si ritiene da altri Giudici che il controllo dell'autorità amministrativa debba estendersi a valutare anche l'interesse dei congiunti indigenti del testatore (Cons. Stato Sez. V 3/11/1978 N. 1097).

Si veda, ad es., Cons. Stato Sez. V I°/6/1963 N. 354

"L'autorizzazione agli acquisti degli enti morali può essere negata non solo quando vi sia pericolo di eccessiva immobilizzazione di beni, ma anche quando il disponente abbia gravemente nuociuto agli interessi dei suoi familiari o quando l'acquisto da parte dell'Ente non giovi al conseguimento dello scopo; per converso, l'autorizzazione stessa può essere concessa imponendo, nel contempo, degli oneri a favore dei parenti del disponente che si trovino in stato di bisogno".

La dottrina più moderna fa rilevare come la preoccupazione della manomorta era legata alla concezione, ormai anacronistica, della preminente importanza della proprietà fondiaria rispetto ad ogni altra forma di proprietà e sostiene pertanto che i rischi insiti nell'accentramento di grandi ricchezze nelle mani di alcuni enti morali oggi non avrebbero più ragione di essere temuti.

Si sostiene quindi da alcuni che il permanere dell'autorizzazione amministrativa concreterebbe esigenze di tutela dell'ente; da altri si ritiene che il controllo dell'autorità concreterebbe una esigenza di tutela dei creditori.

L'autorizzazione amministrativa concerne dunque:

- l'acquisto a titolo oneroso di beni immobili o di diritti reali immobiliari. Non è soggetto ad autorizzazione, ai sensi dell'art. 6 disp. att., l'acquisto di beni immobili in seguito ad esecuzione forzata effettuata

a carico di un debitore della persona giuridica. I rappresentanti della medesima hanno tuttavia l'onere, entro 30 giorni dall'acquisto, di darne comunicazione all'autorità amministrativa.

Si ritiene che l'autorizzazione non sia necessaria neppure nei seguenti altri casi: acquisti immobiliari a titolo originario (es. usucapione); acquisti a carattere necessario, come nel caso di esercizio del riscatto nella vendita o devoluzione dell'enfiteusi; acquisti immobiliari effettuati per l'esecuzione di opere dichiarate di pubblica utilità.

- Acquisti a titolo di liberalità: donazione, eredità o legato. In tal caso l'autorizzazione è necessaria sia che si tratti di beni immobili che mobili.

E' tuttavia opinione comune che essa non sia necessaria quando si tratti di donazioni o legati di modico valore. Ai sensi dell'art. 7 disp. att., il Notaio che interviene per la stipulazione dell'atto tra vivi e per la pubblicazione di testamenti nei quali si dispongano donazioni o lasciti a favore della persona giuridica, deve darne comunicazione entro 30 giorni al rappresentante della persona giuridica ed all'autorità amministrativa competente.

Ai sensi dell'art. 5 disp. att., la domanda per ottenere l'autorizzazione deve essere presentata all'autorità amministrativa "accompagnata dai documenti necessari per dimostrare l'entità, le condizioni, l'opportunità dell'acquisto, nonché la destinazione dei beni".

L'autorità amministrativa raccoglie le opportune informazioni ed è obbligata a sentire, quando trattasi di atti di ultima volontà (testamenti), coloro ai quali per successione sarebbero devoluti i beni lasciati alla persona giuridica.

Secondo la dottrina i successibili devono essere sentiti per avere informazioni sulle condizioni di salute (anche mentali) del disponente, sulle loro eventuali intenzioni di impugnare il testamento ecc.

L'obbligo di audizione dei successibili non deve essere inteso nel senso che l'accordare o meno l'autorizzazione sia subordinato anche alla volontà della famiglia del disponente. Si aggiungerebbero, altrimenti, ulteriori limiti alla capacità di disporre dei propri beni e si impedirebbe qual

siasi lascito a favore di enti morali, pur beni meritevoli, per gli scopi che perseguono, di riceverne.

Con sentenza 23/2/1979 N.112, il Consiglio di Stato, Sez. IV ha ritenuto illegittima l'autorizzazione rilasciata senza prendere in esame l'opposizione degli eredi in sede di audizione ex art. 5, comma 2, disp. di attuazione.

Ciò non significa certo che l'autorità amministrativa debba considerare vincolante una eventuale opposizione dei successibili al lascito, ma solo che debba prenderla in considerazione, indicando, nell'eventuale provvedimento di autorizzazione, quali sono i motivi per cui ha ritenuto di non aderire alle contestazioni degli eredi.

Durante il procedimento di riconoscimento, i rappresentanti della persona giuridica possono compiere atti conservativi dei beni oggetto dell'acquisto (art. 5 u.c. disp. att.).

Il II° comma dell'art.17 Cod. Civ. dispone che, senza la prescritta autorizzazione, l'acquisto e l'accettazione non hanno effetto.

La norma è stata variamente interpretata.

Secondo una parte della giurisprudenza, "L'autorizzazione costituisce un requisito di validità della dichiarazione di accettazione dell'acquisto, la cui mancanza renderebbe l'atto nullo". (cfr. Cass. 20/7/1966 N. 1954). Secondo la maggior parte della dottrina e della giurisprudenza, al contrario, l'autorizzazione amministrativa costituisce una condicio iuris, richiesta non per l'esistenza e la validità, ma solo per l'efficacia dell'acquisto. Essa non integra la capacità giuridica dell'ente, nè incide sulla formazione del negozio per cui è richiesta. Accettazione della liberalità e acquisto dell'immobile a titolo oneroso restano in stato di pendenza fino a che non interviene l'autorizzazione, la quale opera ex tunc, cioè dalla data dell'atto cui si riferisce.

I rappresentanti della persona giuridica possono quindi validamente prestare il proprio consenso prima della autorizzazione all'acquisto; il riconoscimento infatti ne condiziona solo l'efficacia. Se l'autorizzazione non è concessa, l'alienante riacquista la piena disponibilità dei beni. Nel caso in cui la persona giuridica sia stata istituita erede o legata-

ria, essa potrà accettare l'eredità o il legato prima dell'autorizzazione:
questa renderà efficace l'avvenuta accettazione.