

## Pontificium Consilium pro Laicis

### Decretum

N. 671/03/S-61/F-40

### QUALIFICAZIONE CANONICA DI UN'ASSOCIAZIONE DI FEDELI

#### I. FACTI SPECIES

1. Visto il ricorso gerarchico inoltrato al Pontificio Consiglio per i Laici dai membri della *Mesa Administrativa da Santa Casa da Misericórdia de [...]* (SCM) contro il Decreto di S.E.R. Mons. [...], emanato il 9 maggio 2001 e intimato ai ricorrenti il giorno seguente, con il quale si confermava il Decreto del 25 marzo 2001 che esonerava dalle loro funzioni negli organi direttivi della SCM i Sig.ri [...], nominando altresì il Rev.mo don [...] Commissario della SCM, e concedendogli al contempo tutte le facoltà necessarie per svolgere la sua missione;

Atteso che, come risulta dal Decreto di questo Dicastero, in data 6 dicembre 2002, sono stati adempiuti i termini stabiliti nei canoni 1734, §§ 1 e 2; e 1737, §§ 1 e 2 del Codice di Diritto Canonico (CIC) per la interposizione del ricorso, e che il Pontificio Consiglio per i Laici è il Dicastero della Santa Sede competente per l'istruzione di questo procedimento, secondo l'art. 134 della Costituzione apostolica *Pastor bonus* e l'art. 137, § 1 del Regolamento generale della Curia romana;

Atteso che l'Ecc.mo Arcivescovo di [...] ha avuto modo di fare le opportune confutazioni al presente ricorso con lo scritto datato il 25 marzo 2003;

2. La parte ricorrente, in sostanza, si sente onerata dai Decreti dell'Ecc.mo arcivescovo di [...] in quanto sostiene che il commissariamento è un provvedimento giuridico che l'autorità ecclesiastica può eventualmente adottare soltanto nei confronti di un'associazione pubblica di fedeli ma, che essendo la SCM una associazione privata di fedeli, la misura presa dal Presule sarebbe contraria a quanto stabilisce la legislazione universale della Chiesa, che non prevede il commissariamento delle associazioni private. Oltre detta misura, un altro elemento da considerare è il fatto che, in data 7 dicembre 2000, un gruppo di membri della SCM, con il parere favorevole

del cappellano di questa aggregazione, si è rivolto all' Ecc.mo arcivescovo di [...] sollecitando l'esonero dalle funzioni svolte negli organi direttivi della SCMM per i Sig. [...], essendo stati essi condannati in un processo penale per i reati di truffa e falsificazione di documenti nell'esercizio delle loro funzioni direttive nella SCM.

Di conseguenza, nella trattazione del presente ricorso, risulta necessario esaminare in via previa la natura canonica della SCM, per poter successivamente analizzare l'opportunità o meno della misura di commissariamento della confraternita medesima, nonché il modo in cui è stata attuata.

## II. IN IURE ET IN FACTO

3. La SCM esiste almeno fin dal 1575 (cfr. art. 11 del vigente *Compromisso da Irmandade da Santa Casa da Misericórdia de [...]*, approvati il 28 gennaio 1985). La prima *Misericórdia* è stata istituita in Portogallo il 15 agosto 1498 per iniziativa della regina Leonor, secondo il modello delle confraternite esistenti in quell'epoca. Sin dalle origini, le *Misericórdias*, dedicate alla Madonna della Misericordia, hanno goduto della protezione dei monarchi portoghesi e si sono diffuse ampiamente sia in Portogallo sia nei territori d'oltremare. In quanto *universitates personarum*, sono composte da fedeli che si aggregano per cercare la santità nell'esercizio delle quattordici opere di misericordia, -spirituali e corporali- tradizionali della Chiesa, nonché per svolgere attività assistenziali al servizio delle persone più svantaggiate della società. Altra finalità che contraddistingue le *Misericórdias* è la pratica e la promozione del culto divino da parte dei suoi membri in apposite chiese e cappelle destinate a questo scopo, con l'assistenza spirituale di cappellani nominati dall'autorità ecclesiastica, che in molti casi coincide con il Parroco del luogo.

Nonostante le vicissitudini storiche del Portogallo e i cambiamenti delle necessità da sopperire in ogni epoca, le *Misericórdias* hanno mantenuto la stessa fisionomia e identità. Esse sono, infatti, istituzioni ecclesiali che costituiscono una espressione organizzata dell'esercizio della carità del popolo di Dio a beneficio delle persone bisognose (cfr. *Nota pastoral do Episcopado sobre as Misericórdias Portuguesas em Ano jubilar*, 31 maggio 1998, 5).

Storicamente le *Misericórdias* costituiscono una manifestazione del fenomeno associativo nella Chiesa e, in alcuni casi, come la SCM, hanno alle spalle un'attività plurisecolare. Esse hanno un ambito prevalentemente locale e sono soggette all'autorità degli Ordinari diocesani, i quali sono chiamati ad erigerle e approvarne gli statuti, nonché ad esercitare tutte le altre competenze previste dall'ordinamento

canonico. Per quanto riguarda il diritto statale, le *Misericórdias Portuguesas* sono state configurate, nel rispetto della natura canonica loro propria, come Istituzioni particolari di solidarietà sociale, a tenore degli articoli 68-71 del Decreto-legge 119/83, del 25 febbraio 1983.

4. Nella Chiesa non esisteva una normativa canonica comune a tutte le associazioni di fedeli fino alla promulgazione del CIC 1983 (cfr. CIC, cann. 298-329), il quale ha formalizzato giuridicamente il diritto di associazione dei fedeli (cfr. CIC, cann. 215, 298, § 1 e 299, § 1).

Il CIC 1917 trattava soltanto di tre tipi di associazioni, cioè i terz'ordini, le confraternite e le pie unioni. Per quanto riguarda le confraternite, esse venivano descritte come sodalizi destinati alla realizzazione di opere di pietà e di carità, nonché all'incremento del culto pubblico, e potevano essere costituite solo mediante decreto formale di erezione (cfr. CIC 1917, cann. 707 e 708). Di conseguenza, nel loro caso gli unici atti aventi valore costitutivo erano quelli emanati dall'autorità ecclesiastica, mentre l'esercizio del diritto di associazione da parte dei fedeli era circoscritto alla facoltà di iscriversi alle confraternite già esistenti, tenendo conto che l'atto specifico della loro costituzione apparteneva all'autorità ecclesiastica.

La *Resolutio Corrienten.*, della S. Congregazione del Concilio (13 novembre 1920: AAS 13 [1921] 135-144), nell'accogliere la differenziazione tra *associazioni ecclesiastiche* (erette o approvate dall'autorità) e le *associazioni laicali* (sorte da un accordo dei fedeli di natura privata) non fece altro a questo riguardo che confermare ulteriormente la natura giuridica pubblica delle confraternite.

5. Solo con el CIC 1983, Libro II, Parte I, Titolo V, è stata sanzionata la distinzione tra associazioni pubbliche e associazioni private di fedeli.

Le associazioni pubbliche e private di fedeli si distinguono essenzialmente per il fatto che le prime sono costituite dall'autorità ecclesiastica competente (cfr. CIC, can. 312, § 1) per l'adempimento di alcuni fini ad essa riservati per loro natura, quali l'insegnamento della dottrina cristiana in nome della Chiesa o l'incremento del culto pubblico (cfr. CIC, can. 301, § 1), nonché per l'attuazione di altre finalità, di per sé non riservate all'autorità, alle condizioni previste dal Diritto (cfr. CIC, can. 301, § 2). Con lo stesso atto giuridico di erezione tali associazioni ricevono la personalità giuridica (cfr. CIC, can. 313) e agiscono *nomine Ecclesiae* sotto l'alta direzione dell'autorità ecclesiastica. Le associazioni private, invece, sono costituite dai fedeli stessi tramite un accordo privato -denominato contratto associativo- per il perseguimento di fini

spirituali e apostolici che scaturiscono della loro condizione di battezzati (cfr. CIC, can. 299, § 1).

Tra le finalità riservate *natura sua* all'autorità ecclesiastica, il CIC menziona esplicitamente la promozione del culto pubblico. Questa riserva della legge canonica universale fa sì che le associazioni di fedeli aventi questo scopo tra le proprie finalità sono associazioni pubbliche di fedeli (cfr. CIC, can. 301, §§ 1 e 3), in quanto compiono un'attività che rientra tra le funzioni dei Pastori della Chiesa.

Per risolvere i dubbi circa la natura canonica delle *Misericórdias* sollevati dopo l'entrata in vigore del CIC, la Conferenza Episcopale Portoghese emanò il 15 novembre 1989 la *Declaração conjunta dos Bispos sobre a dimensão pastoral e canónica das Misericórdias Portuguesas*, in cui si afferma che, tenendo conto delle origini e delle finalità che si propongono tali enti, essi sono associazioni pubbliche di fedeli (cfr. *Declaração*, n. 4).

6. Non constando l'erezione canonica della SCM, Il Vicario generale dell'Arcidiocesi di [...], in adempimento a quanto stabilito dal Decreto-legge 119/83, del 25 febbraio 1983, eresse canonicamente la SCM, in data 28 gennaio 1985, nonché, previa richiesta del Sig. [...], nella stessa data ebbe ad approvare i vigenti Statuti della confraternita medesima. Circa l'atto giuridico di erezione canonica di una associazione di fedeli, il can. 301, § 3 CIC stabilisce in modo tassativo la norma seguente: *Christifidelium consociationes quae a competenti auctoritate ecclesiastica eriguntur, consociationes publicae vocantur.*

Nei primi quattro articoli degli Statuti della SCM, si può riscontrare che essa è una associazioni di fedeli eretta dall'autorità ecclesiastica competente, nella quale i loro membri praticano le quattordici opere di misericordia della Chiesa in modo istituzionale e, sotto il patronato della Madonna della Misericordia, compiono atti di culto divino nelle sue chiese. In conformità con la sua natura derivante dall'erezione canonica, la confraternita è soggetta all'Ordinario diocesano. Inoltre, nell'art. 12 degli Statuti della SCM, vengono specificati gli atti di culto che si svolgono nelle chiese e cappelle della SCM, tra cui si possono citare la Messa domenicale, le funzioni della Settimana Santa, le esequie per i confratelli defunti, ecc.

Da quanto sopra esposto emerge che la SCM deve essere qualificata giuridicamente come un'associazione pubblica diocesana di fedeli, Pertanto, i loro membri non possono alterare arbitrariamente la natura canonica della confraternita. In questo senso, il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, nella sua sentenza del 24 aprile 1999, si è pronunciato nel seguente modo in un caso simile:

\* Duo autem potissimum praemittenda putamus:

- Consociationes iam existentes ante Codicis nunc vigentis promulgationem, seposita nominis quaestione -privati nempe vel publici- suam servant condicionem quam de facto et quoad substantiam iam habuerant.

- Nemini igitur licet, nec auctoritati ecclesisticae, eis qualificationem tribuere quae anteaetae conditioni prorsus contradicat. Pari autem modo consociationis non est arbitrarie et ad nutum suum mutare naturam ob fines qui intrinseci haud sunt consociationis ipsius substantiali vitae, prout ex historia clare desumi possit et debeat.

7. Il can. 318, § 1 CIC stabilisce che l'autorità ecclesiastica che ha eretto un'associazione pubblica di fedeli può designare un commissario che in suo nome diriga temporaneamente l'associazione. Si tratta di un provvedimento straordinario, e le circostanze che giustificano la nomina di un commissario devono essere gravi.

Con sentenza del 24 novembre 1999, i Sig.ri [...], membri della Mesa Administrativa della SCM, sono stati condannati in un processo penale per i reati di truffa e falsificazioni di documenti, commessi nell'esercizio delle loro funzioni nella SCMM. Questa circostanza è di tale gravità che giustifica pienamente il loro esonero dai compiti di responsabilità che svolgevano nella confraternita, nonché la nomina di un commissario.

8. Nella nomina del commissario di un'associazione di fedeli, l'autorità ecclesiastica attua sempre *ex officio*, e giammai ad istanza di parte. D'altro canto, tenendo conto del grave scandalo che comporta nel seno di un'associazione di fedeli la condanna penale dei principali responsabili di una *Misericórdia* per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni all'interno della confraternita medesima, è un diritto fondamentale dei fedeli rivolgersi all'autorità ecclesiastica per manifestare i propri desideri (cfr. CIC, can. 212, § 2), in questo caso l'esonero delle cariche direttive delle persone condannate.

### III. PARTE DISPOSITIVA

9. Pertanto, tenendo conto di tutti gli antecedenti di fatto e di diritto sopramenzionati, il Pontificio Consiglio per i Laici conferma i Decreti dell'Ecc.mo arcivescovo di [...], in data 25 marzo 2001 e 9 maggio 2001, ed esorta i Sig.ri [...] ad agire in comunione e ubbidienza con l'Ordinario diocesano e i suoi collaboratori.

Città del Vaticano, 13 maggio 2003, Festività della Beata Maria Vergine di Fatima.

*Stanisław Ryłko* Segretario

*James Francis Card. Stafford* Presidente

# Commento / *Note* - Decretum n. 671/03/S-61/F40

**Miguel Delgado Galindo**

Pontificium Consilium pro Laicis  
Decretum

**N. 671/03/S-61/F-40**

**Natura iuridica consociationis fidelium**

1. – Il Pontificio Consiglio per i Laici è il dicastero della Santa Sede competente per risolvere i ricorsi gerarchici inoltrati contro i decreti amministrativi emanati dalle conferenze episcopali e dai vescovi diocesani, riguardanti le associazioni di fedeli laici.

Una delle novità più importanti introdotte dal Codice di diritto canonico del 1983 (CIC) in materia di associazioni di fedeli, è stata senz'altro la distinzione tra associazioni pubbliche e associazioni private, che non era presente nel Codice del 1917.

Le associazioni pubbliche sono quelle aggregazioni di fedeli erette dall'autorità ecclesiastica competente (vescovo diocesano, conferenza episcopale, Santa Sede) per il perseguimento sia di finalità che sono, *natura sua*, riservate all'autorità ecclesiastica – quali l'insegnamento della dottrina cristiana in nome della Chiesa, l'incremento del culto pubblico ed altre – sia di altre finalità spirituali, di per sé non riservate all'autorità ecclesiastica, alle quali non venga sufficientemente provveduto attraverso iniziative private dei fedeli (CIC, can. 301; CCEO, can. 574, § 1). L'atto di erezione conferisce personalità giuridica all'associazione pubblica che riceve, con il decreto di erezione, la missione per le finalità che essa si prefigge di conseguire in nome della Chiesa (CIC, can. 313), impegnando, dunque, direttamente l'autorità ecclesiastica. Dal momento che le associazioni pubbliche agiscono *nomine Ecclesiae*, è previsto che siano soggette alla superiore direzione dell'autorità ecclesiastica

(CIC, can. 315), la quale è investita di ampie facoltà di vigilanza. Le associazioni private sono, invece, costituite mediante un libero accordo tra i fedeli, in vista del raggiungimento di finalità spirituali e apostoliche conformi alla condizione battesimale dei propri membri e al retto esercizio del sacerdozio comune nella Chiesa (CIC, can. 299; CCEO, cann. 18 e 573, § 2), fatta eccezione delle finalità riservate all'autorità ecclesiastica.

2. – Questa distinzione, che rispecchia sia le funzioni proprie dell'autorità ecclesiastica, sia la legittima autonomia dei fedeli di costituire associazioni che abbiano finalità ecclesiali (CIC, cann. 215 e 299, § 1), non è stata recepita in modo del tutto pacifico dalla dottrina, e ha dato luogo altresì a non poche controversie giuridiche, specialmente per quanto riguarda le associazioni di fedeli nate antecedentemente alla promulgazione del CIC. È il caso – ad esempio – delle confraternite, molte delle quali sono sorte nel medioevo, e ancora più concretamente di una loro sub-specie: le cosiddette “misericordie” del Portogallo, conosciute anche con il nome di *Irmandades da Misericórdia* o *Santas Casas da Misericórdia*, ossia aggregazioni di fedeli laici nate alla fine del quattrocento per iniziativa dei sovrani del Portogallo, che si estesero rapidamente in tutto il paese e nei suoi territori di oltremare<sup>1</sup>.

Le misericordie sono associazioni di fedeli erette principalmente per l'esercizio della carità cristiana, manifestata in modo particolare nella pratica delle tradizionali quattordici opere di misericordia della Chiesa (sette spirituali e sette corporali), e per la promozione del culto pubblico nelle chiese di loro proprietà. Per il perseguimento di tali fini, le misericordie si valgono dell'aiuto di cappellani propri, designati dai rispettivi ordinari diocesani, che nella stragrande maggioranza dei casi risultano essere gli stessi parroci.

Interessa, anche, segnalare che le misericordie sono state riconosciute civilmente in Portogallo sotto la categoria di “istituzioni particolari di solidarietà sociale”, a tenore del Decreto-legge 119/83.

<sup>1</sup> Per ulteriori approfondimenti sulle questioni canoniche relative alle misericordie del Portogallo, si veda M. DELGADO GALINDO, *Público y privado en el derecho canónico: el caso de las misericordias portuguesas*, in *Forum Canonicum*, V/2 (2010), 53-75.

Questo riconoscimento non intacca in alcun modo la natura canonica delle misericordie. Infatti, il concordato vigente tra la Santa Sede e la Repubblica Portoghese del 2004, all'articolo 11 stabilisce esplicitamente che le persone giuridiche canoniche riconosciute civilmente dallo Stato sono rette, nei rispettivi ambiti, sia dal diritto canonico sia dal diritto portoghese.

Nel 1989, i vescovi del Portogallo pubblicarono una dichiarazione congiunta sulla dimensione pastorale e canonica delle misericordie, nella quale si auspicava che queste associazioni di fedeli mantenessero la loro identità ecclesiale tramandata lungo i secoli e venivano fatte rientrare nella categoria delle associazioni pubbliche di fedeli, sottomettendole alle disposizioni stabilite per questi enti nel CIC.

Nel 1998, la Conferenza episcopale portoghese pubblicò una nota pastorale sulle misericordie. Il documento, dopo un breve percorso storico sullo sviluppo di queste associazioni, asseriva con chiarezza che le misericordie non sono da ritenersi mere istituzioni a scopo filantropico, e nemmeno possono essere ridotte a strutture “satelliti” dei servizi sociali dello Stato – nonostante ricevano da esso il sostegno al quale hanno diritto, come gli altri enti di solidarietà sociale che operano nel paese – ma bensì, nel rispetto della propria identità, vocazione e missione ecclesiali, le misericordie devono essere ritenute espressioni organizzate dell'esercizio della carità del popolo di Dio a favore dei fratelli più bisognosi della società.

3. – Il decreto del Pontificio Consiglio per i Laici qui commentato, riguarda appunto una misericordia del Portogallo che fu commissariata dall'ordinario diocesano a motivo della condanna in sede penale dei suoi responsabili, per i reati di truffa e falsificazione di documenti commessi nell'esercizio delle loro funzioni direttive all'interno dell'associazione. I ricorrenti impugnarono il provvedimento di commissariamento, adducendo che la misericordia fosse un'associazione di natura privata, e che pertanto essa non fosse soggetta al can. 318, § 1 CIC, che prevede la possibilità, da parte dell'autorità ecclesiastica, di nominare un commissario pontificio unicamente per le associazioni pubbliche. Di conseguenza, il Pontificio Consiglio per i Laici, per pronunziarsi sulla legittimità del decreto di commissariamento emanato dal



vescovo diocesano, dovette esaminare in via preliminare la natura giuridica dell'associazione.

Dai documenti a disposizione, il dicastero ebbe a constatare che la misericordia in questione esisteva sin dal 1575. Non disponendo di un'attestazione scritta dell'atto di erezione canonica, essa fu nuovamente eretta in diocesi nel 1985, vale a dire dopo l'entrata in vigore del CIC. Nello statuto dell'associazione, approvato nello stesso anno, si dichiarava che i membri della misericordia esercitavano le quattordici opere di misericordia della Chiesa in maniera istituzionale e che nella chiesa propria dell'associazione venivano svolti, sotto il patrocinio della Madonna della Misericordia, atti di culto divino (la Santa Messa domenicale, le funzioni della Settimana Santa, le esequie per i membri defunti, ecc.). La legislazione canonica prevede che spetta unicamente all'autorità ecclesiastica erigere associazioni che si prefiggono l'incremento del culto pubblico, il cui conseguimento è riservato alla gerarchia della Chiesa (CIC, can. 301, § 1), precisando, altresì, che tutte le associazioni di fedeli erette dall'autorità hanno natura giuridica pubblica (CIC, can. 301, § 3).

Le misericordie portoghesi, come sopra precisato, non sono semplicemente degli enti sociali, ma sono propriamente associazioni di fedeli della Chiesa Cattolica, fatto che comporta implicazioni anche sul piano giuridico. Dalla lettura degli statuti delle misericordie approvati dagli ordinari diocesani, si evince chiaramente che, congiuntamente all'attività caritatevole, una delle finalità proprie che hanno contraddistinto queste aggregazioni di fedeli sin dalle loro origini è stata la promozione del culto pubblico. Ed è proprio al fine di assicurare le diverse celebrazioni liturgiche di ogni misericordia, che queste associazioni dispongono di luoghi di culto e di cappellani nominati dall'autorità ecclesiastica. Pertanto, il culto pubblico è un elemento intrinseco della vita di ogni misericordia.

Alla luce di quanto considerato, il Pontificio Consiglio per i Laici giudicò che la misericordia in questione dovesse essere ritenuta un'associazione pubblica di fedeli e, reputando legittime le motivazioni del commissariamento, il dicastero ebbe a confermare il decreto dell'ordinario diocesano.

4. – Da questa controversia sono emerse alcune questioni importanti, che meritano di essere considerate: è possibile riqualificare

un'associazione di fedeli?<sup>2</sup> La distinzione tra associazioni pubbliche e associazioni private, stabilita nel vigente CIC, conferisce il diritto soggettivo ai membri di mutare a propria discrezione la natura giuridica di un'associazione di fedeli eretta prima della riforma codiciale? Alla prima domanda si può certamente rispondere affermativamente. Se si adempiono, infatti, i requisiti previsti dalla legislazione canonica e l'autorità ecclesiastica competente concede il proprio assenso, è possibile che un'associazione venga riqualificata. Nello specifico: un'associazione privata di fedeli deve essere eretta in associazione pubblica dall'autorità ecclesiastica qualora intenda assumere o le vengano attribuite delle finalità riservate alla gerarchia della Chiesa. Oltre a ciò, qualora l'autorità ecclesiastica lo ritenga opportuno, può erigere in associazione pubblica un'associazione privata quando intende affidarle delle finalità ecclesiali non riservate alla gerarchia della Chiesa, alle quali l'iniziativa privata dei fedeli non abbia sufficientemente provveduto (CIC, can. 301, § 2). In quest'ultimo caso l'associazione privata dovrà dare previamente il suo consenso. Questa trasformazione può essere anche sollecitata dalla stessa associazione privata. Qualora la richiesta le venisse negata dall'autorità ecclesiastica, l'associazione potrebbe interporre ricorso amministrativo al superiore gerarchico. Un'associazione pubblica, invece, può essere trasformata in associazione privata se tra i suoi fini non compaiono quelli riservati all'autorità ecclesiastica. Anche in questo caso, è necessario l'assenso dell'associazione stessa.

Per quanto riguarda il secondo interrogativo, la distinzione tra associazioni pubbliche e private operata dal CIC non conferisce alcun diritto soggettivo ai membri di un'associazione di fedeli di riqualificare unilateralmente un'associazione eretta prima della riforma del codice. Nel caso sussistesse qualche dubbio circa la natura pubblica o privata di un'associazione, spetterà unicamente all'autorità ecclesiastica pronunziarsi in merito, tenendo sempre conto che se tra i fini dell'associazione venissero annoverati quelli riservati ai pastori della Chiesa – quale ad esempio l'incremento del culto pubblico –, l'ente dovrà essere ritenuto a tutti gli effetti un'associazione pubblica di fedeli.

<sup>2</sup> Cf. AA.Vv., *La qualificazione giuridica di una confraternita. La Scuola Grande di San Rocco tra Stato e Chiesa*, Padova, 2004.

Un'ultima annotazione conclusiva: il decreto del Pontificio Consiglio per i Laici qui commentato è stato oggetto di ricorso contenzioso-amministrativo, interposto dalla parte onerata presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Il tribunale apostolico dispose che il decreto non constava di violazione della legge *in procedendo* e *in decernendo*, confermando di conseguenza il provvedimento del dicastero.