

PREFETTURA DI MILANO

UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO

UFFICIO PERSONE GIURIDICHE

AREA IV-bis; V.P. AGG. DOTT. DONATIELLO; PROT. 14.12.1504;

MEMORIA AI SENSI DELL'ART. 1, comma 6, D.P.R. 361/00

Nell'interesse di:

associazione CIVITAS (C.F.: 97858130152), in persona del Presidente e legale rappresentante pro-tempore, Giuseppe Pellegrino (C.F. PLL GPP 64R26 F205F), con sede in 20129 Milano, via Ceradini n. 16;

- parte istante

o o O o o

Si contesta la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di riconoscimento notificata a parte istante a mezzo posta elettronica in data 10 giugno 2020 nei seguenti capi e per i seguenti

MOTIVI:

1.- nel capo inerente al rilievo di carenza di dotazione patrimoniale: violazione degli artt. 3, 18, 21 e 24 Cost., 5 d.p.r. 361/00, 22, comma 4, d.lgs. 117/17;

2.- nel capo inerente al riferimento in statuto all'art. 36 c.c. (art. 1 statuto): violazione degli artt. 3 e 97 Cost., 16 e 36 c.c., 5 d.p.r. 361/00;

3.- nei capi inerenti alla rappresentanza dei soci protetti (artt. 7 e 12 statuto): violazione degli artt. 2 e 3 Cost., 1 e 1.471 c.c.;

4.- nel capo inerente alla carenza di un revisore contabile (art. 11 statuto): violazione degli artt. 3 Cost., 31, comma 1, d.lgs. 117/17;

5.- nel capo inerente alla durata delle cariche associative (art. 18): violazione dell'art. 16 c.c. ed infondatezza nel merito;

6.- nel capo inerente ai diritti partecipativi degli associati (artt. 20 e 21): violazione degli artt. 2, 3, 18 e 21 Cost., 16 c.c..

*

1.- NEL CAPO INERENTE AL RILIEVO DI CARENZA DI DOTAZIONE PATRIMONIALE: VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 18, 21 E 24 COST., 5 D.P.R. 361/00, 22, comma 4, D.LGS. 117/17

In merito alla carenza di dotazione patrimoniale il Dirigente richiama in motivazione quattro pareri del Consiglio di Stato. Per quanto autorevoli, i pareri costituiscono provvedimenti di amministrazione consultiva soggetti ad una valutazione di legittimità da parte di qualsiasi interprete a ciò legittimato dall'Ordinamento secondo necessità.

In tal senso, i provvedimenti consultivi altro non possono costituire che un agile strumento di standardizzazione dei processi motivazionali ad un'unica imprescindibile condizione: l'impiego avanti a presupposti di fatto pertinenti e la congruità dei rimedi.

Ciò precisato, si orienta la disamina normativa di rilevanza – cui l'interprete non può sottrarsi – innanzitutto in direzione degli artt. 3, 18, 21 e 24 Cost..

Sono infatti in gioco nel caso di specie:

- la libertà di azione e di difesa (art. 24 Cost.) dei diritti fondamentali della persona umana (l'Associazione si occupa di contrasto alla tratta ed alla riduzione in schiavitù di esseri umani: fenomeno quanto mai noto all'Ammini-

strazione dell'Interno ed alle rispettive articolazioni a livello regionale e provinciale, tra cui la stessa Prefettura di Milano);

- libertà di azione e di difesa che presuppone una libertà di espressione (art. 21 Cost.) del pensiero presupposto alla predisposizione di una strategia processuale;

- libertà di espressione che a sua volta presuppone una libertà di associazione (art. 18 Cost.) per consentire al libero pensiero di organizzarsi per il conseguimento dei propri fini.

Con tutto il rispetto per la professionalità dei Consiglieri di Stato che hanno pronunciato i quattro pareri (peraltro in epoca risalente ed antecedente alla riforma normativa del settore degli enti morali), le norme appena invocate sono state scritte non da un collegio storicamente determinato di persone, ma da un intero popolo all'esito di due conflitti mondiali che hanno visto l'Italia protagonista di uno sforzo per il raggiungimento dell'Unità nazionale, di un'aggressione nei confronti di paesi terzi ed in ultimo della divisione in una guerra civile.

Questo è il respiro storico entro cui l'associazione istante, nel suo piccolo, cerca di lottare per la tutela di valori costituzionali evidentemente non tutelati con sufficiente coerenza da parte delle Istituzioni professionalmente preposte al fine.

Di tutte le disposizioni costituzionali non si è ancora citata la più importante: l'art. 3, che cristallizzando nel diritto positivo il principio di ragionevolezza prescrive all'interprete di confrontare le prescrizioni strumentali (tra cui le dotazioni patrimoniali) a quelle funzionali riguardanti il raggiungimento degli

scopi.

A riguardo Civitas non si propone di erigere opere pubbliche – erigere ponti od abbattere muri nella ormai risalente retorica del quotidiano – ma di tutelare diritti soggettivi davanti ad autorità giudiziarie e sostenere il necessario dibattito politico sullo specifico tema dei limiti invalicabili della discrezionalità politica avanti alla necessità di tutela della vita, della libertà e della dignità dell'uomo: un obiettivo che non richiede l'allocazione di ingenti risorse.

Anticipando un tema non espresso nella comunicazione di diniego è pur vero che gli scopi associativi di Civitas possono essere raggiunti a prescindere dal riconoscimento della personalità, ma è altrettanto vero che i soci fondatori e tutti i successivi aderenti hanno il legittimo proposito di cristallizzare i loro scopi personali in un soggetto terzo munito di sua autonoma personalità giuridica che prescinda dall'impegno individualmente profuso dai singoli associati.

Il proposito è dimostrato dalla cronologia della nascita di Civitas¹, rilevabile dal sito dell'Associazione. Ancor prima di riunirsi avanti ad un notaio per la costituzione formale dell'ente, i fondatori si sono impegnati alla sottoscrizione di una dichiarazione fondamentale in data 13 settembre 2019² ed ancor prima della formalizzazione della dichiarazione i futuri associati si sono visti il 4 luglio 2019³ in un incontro pubblico in cui hanno potuto prendere coscienza del racconto dell'esperienza vissuta dai soci protetti.

Civitas ha pertanto già sul piano costituzionale il pieno diritto al riconoscimento da parte dell'Autorità amministrativa ed al conseguimento della per-

1 Verificabile mediante la consultazione del sito associativo sul seguente url:

<https://www.civitas4luglio.org/>

2 <https://www.civitas4luglio.org/dichiarazione-fondamentale/>

3 <https://www.civitas4luglio.org/la-tratta-alle-porte/>

sonalità giuridica per perseguire il raggiungimento dei propri meritevoli scopi.

Ma anche sul piano della legislazione ordinaria deve rilevarsi come non sussistano disposizioni ostative del diritto al riconoscimento della personalità giuridica per ragioni finanziarie.

Non l'art. 5 d.p.r. 361/00, che non ha introdotto alcuna modificazione in merito alle procedure di riconoscimento già previste dal codice civile, salvo per quanto concerne la razionalizzazione del sistema di pubblicità.

Tanto meno l'art. 22 d.lgs. 117/17, che costituisce disposizione inerente non al diritto di associazione, ma all'esercizio delle attività di terzo settore, cui peraltro Civitas non è neppure interessata, non avendo – come già detto – né muri da abbattere né ponti da costruire: deve solo provvedere alla tutela giudiziaria di diritti indisponibili, per la quale ben potrebbero intervenire del resto anche strumenti pubblici di sostegno al patrocinio escludendo così la necessità di una previa raccolta di ingenti fondi.

Va da sé che l'eventuale insufficienza degli strumenti in corso di attività non determinerebbe danni agli interessi tutelati, considerato il sistema di ridistribuzione delle dotazioni patrimoniali in caso di estinzione dell'ente.

Il primo motivo di diniego si manifesta pertanto evidentemente illegittimo, non potendo l'esercizio di un diritto costituzionale essere condizionato al favore di un atto consultivo del Consiglio di Stato, senza peraltro riferimento alcuno ad una norma di diritto positivo.

*

**2.- NEL CAPO INERENTE AL RIFERIMENTO IN STATUTO
ALL'ART. 36 C.C. (ART. 1 STATUTO): VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3**

E 97 COST., 16 E 36 C.C., 5 D.P.R. 361/00

I successivi motivi di diniego transitano attraverso una valutazione discrezionale dell'Amministrazione: discrezionalità vincolata dall'inderogabilità delle disposizioni di legge inerenti alla tutela dei diritti fondamentali della persona umana. Per questa ragione la replica transiterà a partire dal presente motivo attraverso il richiamo all'art. 97 Cost., da leggersi naturalmente alla luce del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3.

Il provvedimento indica quale primo elemento ostativo il richiamo all'art. 36 c.c. in corpo di atto costitutivo. Diversamente dalle fondazioni, l'atto di riconoscimento è costitutivo sì della personalità giuridica, ma non della soggettività che può temporaneamente prescindere. Il richiamo espresso di una norma inerente ad una fase transitoria dell'ente non può essere certamente preclusivo della sua vita futura.

Ma anche a voler ritenere rilevante il richiamo dell'art. 36, anziché dell'art. 16 c.c., ben si potrebbe richiamare l'errore materiale, come se per denominazione fosse stato scelto Associazione Civitas o Associazione Civitam: del resto il territorio lombardo non è nuovo a prestigiosi enti (la Cassa di Risparmio delle Province Lombarde) destinati ad assurgere al primato nel settore bancario dell'intero paese.

*

3.- NEI CAPI INERENTI ALLA RAPPRESENTANZA DEI SOCI PROTETTI (ARTT. 7 E 12 STATUTO): VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 2 E 3 COST., 1 C.C.

Alcuni membri di Civitas hanno un passato che fortunatamente le attua-

li generazioni dei cittadini italiani non hanno vissuto, salvi casi del tutto eccezionali. L'ordinamento penale internazionale prevede per le vittime ed i testimoni dei crimini internazionali (e tutti i soci protetti di Civitas sono non solo testimoni, ma vittime del crimine di tratta, unitamente a quello di tortura) specifiche forme di tutela, che ne assicurino l'anonimato.

L'esperienza del resto non è nuova per la Repubblica italiana, considerata l'avanguardia nel campo della tutela dei collaboratori di giustizia nell'ambito del terrorismo e della criminalità organizzata.

I maggiori pericoli, tuttavia, non sono corsi nemmeno dai nostri soci protetti, ma dalle rispettive famiglie, ancora residenti sul suolo africano ove possono essere agevolmente rintracciate dai *coxeurs* appartenenti alla rete transnazionale del traffico di esseri umani. Non sarà certamente una questione di regolarità amministrativa dell'ente associativo a pregiudicare la riservatezza sull'identità degli interessati che sarà un domani rivelata a pubbliche autorità sotto condizione di previa tutela e con criteri di cd. "*need to know*".

L'ordinamento civile, del resto, non è alieno a forme di limitazione non solo della capacità di agire, ma addirittura di quella giuridica, per ragioni superiori di tutela, come – a titolo esemplificativo – nel caso delle incapacità all'acquisto per compravendita previste dall'art. 1.471 c.c.. La mancata partecipazione al dibattito interno associativo è un prezzo che i soci protetti possono ben ragionevolmente pagare per comunque partecipare ad un ente che ne sta sostenendo l'opera di denuncia in sede tanto interna quanto internazionale.

*

4.- NEL CAPO INERENTE ALLA CARENZA DI UN REVISORE

CONTABILE (ART. 11 STATUTO): VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3 COST., 31, COMMA 1, D.LGS. 117/17

Quanto fin qui già ampiamente dedotto ricade su un aspetto organizzativo di dettaglio: la revisione contabile. Un requisito previsto dall'art. 31 d.lgs. 117/17 per gli enti del terzo settore impegnati in opere ingenti, del tutto estranee alla vita operativa di Civitas.

*

5.- NEL CAPO INERENTE ALLA DURATA DELLE CARICHE ASSOCIATIVE (ART. 18): VIOLAZIONE DELL'ART. 16 C.C. ED INFONDATEZZA NEL MERITO

Lo statuto di Civitas in realtà include tutti i requisiti previsti dall'art. 16 c.c., tra cui la durata delle cariche associative. L'art. 18 dello statuto prevede, infatti, il potere di revoca da parte dell'assemblea, così come l'art. 7 distribuisce il potere di nomina tra le diverse categorie di associati.

Del resto l'art. 16 c.c. prevede quale requisito di validità l'esistenza di norme sull'organizzazione dell'ente, ma non sulla specifica durata delle singole cariche sociali.

Altra cosa è infatti prevedere una durata a tempo indeterminato (liberamente recedibile) ed al altra cosa è prevedere una durata vitalizia se non perpetua, ma non è il caso dell'Associazione.

Lo schema predisposto all'interno dell'atto costitutivo comunque – si tornerà sul punto nel prossimo motivo – garantisce un assetto rappresentativo di carattere democratico che assicura la sovranità dell'assemblea degli associati.

*

6.- NEL CAPO INERENTE AI DIRITTI PARTECIPATIVI DEGLI ASSOCIATI (ARTT. 20 E 21): VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 2, 3, 18 E 21 COST., 16 C.C.

Le disposizioni civilistiche non garantiscono il carattere democratico dell'organizzazione degli enti morali e – a dire il vero – nemmeno l'art. 18 Cost. prescrive espressamente il requisito, diversamente dall'art. 39 in materia di organizzazione sindacale.

Al di là del tenore letterale delle fonti di riferimento, la legittimazione democratica degli organi di rappresentazione e gestione (di fatto solamente il comitato direttivo costituito da tre membri) è un tema adeguatamente affrontato nell'atto costitutivo dell'Associazione.

Sono infatti garantiti i poteri di indirizzo e controllo da parte dell'Assemblea sul Consiglio direttivo, la cui azione deve essere per esplicita regola statutaria conforme non solo alle norme imperative ed a quelle statutarie, ma anche alla “Dichiarazione fondamentale” che costituisce la cristallizzazione degli scopi che l'Associazione si propone anche autonomamente rispetto ai singoli membri come persona giuridica.

È chiaro, al di là delle perplessità che possono ragionevolmente insinuarsi in un pubblico funzionario di fronte a finalità talmente ambiziose a prescindere dalla disponibilità dei mezzi⁴, come le finalità dell'ente non si limitino all'individuazione del più piacevole dei modi di passare il tempo libero, ma affrontino il grave smottamento degli standard di civiltà, che sta consentendo ai

⁴ Spera l'esponente che emerga dagli atti come i soci di Civitas non si sentano comunque dei “salvatori del mondo”, vivendo in piena consapevolezza i limiti del proprio impegno, in attesa che le Istituzioni si destino nel perseguire il rispettivo dovere.

giorni nostri il radicamento sul territorio italiano di un fenomeno (la riduzione in schiavitù) ignoto nel corso dei secoli a far tempo del principato di Costantino⁵.

Anche nelle piccole comunità, come fino al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, si pone un problema dei limiti del principio maggioritario, che non per nulla è alla base del sistema costituzionale rigido assunto in Italia alla luce del disastro del secondo conflitto mondiale e del regime totalitario che in esso precipitò la Nazione intera.

Gli approcci alla tratta degli esseri umani possono essere di varia natura e di vario colore politico: la strutturazione degli associati in quattro categorie è il ragionevole strumento (ai sensi dell'art. 3 Cost.) che possa garantire:

- imprescindibilità della presenza dei soci protetti, che costituiscono comunque la luce di riferimento per l'azione degli altri soci;
- la concentrazione dei poteri di indirizzo e controllo nei membri che abbiano fatto la scelta di un impegno personale effettivo all'interno dell'Associazione;
- il disimpegno degli altri soci che intendano partecipare con la sola adesione, senza tuttavia coinvolgersi nell'azione associativa.

Coerenza e continuità sono caratteri che ragionevolmente rafforzano il meritevole intento dei singoli associati e dell'intero ente, inteso come persona giuridica a sé stante.

5 Laddove non fosse ancora chiaro, l'odierno sistema di tratta non si limita a importare semplicemente clandestini sul territorio italiano, ma sta al contrario procedendo al trasporto di schiavi, ossia di persone ridotte a *res* e compravendute reciprocamente tra i trafficanti sul suolo libico.

Un fenomeno ben più grave della servitù della gleba e di ogni altra forma di limitazione della libertà individuale di origine feudale cancellate dalle campagne napoleoniche.

* * *

Alla luce delle retroestese considerazioni si confida nell'accoglimento dell'istanza di riconoscimento della personalità giuridica dell'associazione Civitas e nella contestuale iscrizione nel registro delle persone giuridiche istituito presso la Prefettura di Milano

Milano, 1° luglio 2020

Giuseppe Pellegrino