

dossier

XIX Legislatura

4 marzo 2025

Modifiche alla disciplina della Fondazione Ordine costantiniano di San Giorgio di Parma

A.S. n. 1379



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - studii@senato.it - ~~X~~ [@SR_Studi](https://www.instagram.com/SR_Studi)

Dossier n. 443



SERVIZIO STUDI

Dipartimento istituzioni

Tel. 066760-3855 st_istituzioni@camera.it - ~~X~~ [@CD_istituzioni](https://www.instagram.com/CD_istituzioni)

Progetti di legge n. 367/2

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INTRODUZIONE

Giunge all'esame del Senato il disegno di legge **A.S. 1379**, approvato in sede parlamentare dalla Camera dei Deputati il 12 febbraio 2025, che reca modifiche alla disciplina della **Fondazione Ordine costantiniano di San Giorgio di Parma**. L'esame in sede referente presso la I Commissione della Camera dei Deputati è iniziato in data 24 ottobre 2024 e si è concluso, con la votazione del mandato al relatore, il 15 gennaio 2025. Nel corso delle sedute del 3 dicembre 2024 e del 15 gennaio 2025 sono state approvate due proposte emendative di cui si darà conto nel prosieguo della trattazione.

CONTENUTO

Il disegno di legge A. S. 1379, costituito da sette articoli, apporta modifiche alla disciplina della **Fondazione Ordine costantiniano di San Giorgio di Parma**.

L'**articolo 1** dispone in merito alla continuità dell'**Ordine costantiniano di San Giorgio di Parma** e all'obbligo di adeguamento del relativo statuto.

Il **comma 1** prevede che l'Ordine sia disciplinato in conformità al disegno di legge in commento e dà conto della storia giuridica dell'Ente.

In particolare, l'Ordine venne istituito in ente giuridico autonomo col [regio decreto 5 febbraio 1922, n. 186](#) e disciplinato dal provvedimento citato nonché dal successivo regio decreto 2 marzo 1922. L'Ente venne poi conservato negli scopi e nella personalità giuridica a norma del decreto del Capo provvisorio dello Stato del 6 settembre 1946, del quale, come rilevato dal Consiglio di Stato (cfr. [parere del 12 luglio 2022, n. 1206](#)), non risulta accertata la pubblicazione in Gazzetta ufficiale. Tale decreto, che il presente provvedimento intende abrogare, contiene la disciplina attuale dell'Ordine e, all'articolo 8, abroga le disposizioni con esso incompatibili contenute nei regi decreti appena richiamati.

Si segnala che l'Ordine Costantiniano di San Giorgio di Parma era già stato oggetto di disciplina a norma del regio decreto 1° settembre 1860, n. 4287, per effetto del quale il patrimonio dell'Ente, con tutti i diritti e pesi al medesimo inerenti, era stato aggregato all'Ordine dei SS. Maurizio e Lazzaro. All'[articolo 2](#) del già richiamato regio decreto 5 febbraio 1922, n. 186, ai fini della gestione ed amministrazione del patrimonio appartenente al predetto Ordine Costantiniano, venne istituito un ente giuridico a sé stante, autonomo, separato dall'Ordine Mauriziano.

Il Consiglio di Stato ha avuto modo di pronunciarsi almeno due volte sulla **natura giuridica dell'Ordine**. In particolare, con sentenza n. 1370/1951, venne stabilito che l'Ente avesse natura pubblicistica, desumendo ciò: dalla

"vita plurisecolare" dell'istituzione, tale da "sovrastare quale che si voglia interesse privato"; dal regolamento generale del personale dell'ente, il quale ripeteva, nella sua struttura, "il tipo classico di tali atti vigenti per i dipendenti degli enti pubblici"; dalla "solennità stessa del Collegio, proposto alla vita dell'ente, nel quale sono radunate tutte le più alte Autorità ecclesiastiche, politiche, amministrative, giudiziarie, culturali, artistiche, economiche ed assistenziali".

In proposito, si segnala che l'articolo 3 del decreto del 6 settembre 1946 (che il presente disegno di legge intende abrogare) prevede che siano membri di diritto del Consiglio generale d'amministrazione dell'Ordine: il Gran Priore Vescovo della Diocesi di Parma; il Prefetto della Provincia di Parma; il Presidente della Deputazione provinciale di Parma; il Sindaco del Comune di Parma; il Rettore dell'Università di Parma; il Presidente del Tribunale di Parma; l'Intendente di finanza di Parma; il Sovrintendente alle Gallerie di Parma e Piacenza; il Capo dell'Ispettorato provinciale dell'agricoltura di Parma; il Presidente di Ospedali riuniti di Parma.

Recentemente il Consiglio di Stato si è nuovamente pronunciato sulla questione, optando, però, per la natura privatistica dell'Ordine. In particolare, con [parere n. 1206 del 12 luglio 2022](#), il Supremo Consesso amministrativo è giunto a tale conclusione, "tenuto conto che:

- l'Ordine non si trova, con alcun pubblico potere, in una relazione organizzativa qualificata che ne comporti l'assoggettamento a poteri di direttiva, ingerenza, controllo o anche solo vigilanza, diversi da quelli che, in base alle attuali normative, interessano tutte le persone giuridiche anche di diritto privato;
- all'Ordine non sono attribuite funzioni o comunque compiti specifici di cura di interessi coincidenti con quelli dello Stato o di altri pubblici poteri;
- all'Ordine non sono attribuiti poteri amministrativi in senso tecnico né altre prerogative;
- nelle modalità di individuazione di coloro che compongono il suo organo di vertice non è ravvisabile lo spazio per alcuna forma di controllo o di ingerenza pubblica;
- non risultano finanziamenti stabili a carico dello Stato o di altri soggetti pubblici né esso gestisce beni pubblici".

Secondo quanto disposto al comma 1 dell'articolo 1 in commento, e come riportato nella relazione illustrativa, l'Ordine è attualmente iscritto quale fondazione di diritto privato nel registro delle persone giuridiche presso la prefettura-ufficio territoriale del Governo di Parma.

Il **comma 2** stabilisce che la Fondazione Ordine costantiniano di San Giorgio di Parma adegui il proprio statuto al presente provvedimento secondo le modalità previste dalle disposizioni transitorie e finali (articolo 6, su cui v. infra). Lo statuto deve poi essere sottoposto all'approvazione del Presidente del Consiglio dei ministri, che vi provvede con decreto, sentiti il Ministro dell'interno e il Ministro della cultura. Viene inoltre previsto che il medesimo procedimento di approvazione si osservi per le successive modifiche statutarie, fermo restando il controllo sull'amministrazione della Fondazione svolto ai sensi e per gli effetti dell'articolo 25 del codice civile (su cui v. infra il commento all'articolo 5).

In termini generali, si ricorda che le **fondazioni** sono **enti di diritto privato senza struttura associativa**, disciplinati agli articoli 14 e seguenti del codice civile. Si tratta di organizzazioni dotate di un patrimonio per il perseguimento di uno scopo non economico. Si ricorda che le fondazioni sono state utilizzate come modello organizzativo, tra gli altri, nell'ambito del fenomeno delle privatizzazioni. In proposito è opportuno richiamare l'intervento del legislatore volto a trasformare le ex Casse di risparmio, le Banche del monte e gli istituti di credito di diritto pubblico in **fondazioni bancarie**, previo conferimento in s.p.a. delle aziende bancarie ([legge n. 461/1998](#) e [decreto legislativo n. 153/1999](#)), nonché l'intervento legislativo relativo alla trasformazione degli enti che operano nel settore musicale in fondazioni di diritto privato (ossia le **fondazioni lirico-sinfoniche**), ai sensi del [decreto legislativo n. 367/1996](#) e del [decreto-legge n. 345/2000](#). Non sono mancate previsioni legislative più specifiche aventi lo scopo di trasformare singoli enti pubblici in fondazioni di diritto privato (si pensi al [decreto legislativo n. 273/1999](#) in materia di "trasformazione in fondazione dell'ente autonomo La Triennale di Milano").

L'**articolo 2** disciplina gli scopi, la durata e l'assenza di fini di lucro della Fondazione. In particolare, il comma 1 prevede, quali scopi principali della Fondazione, perseguiti senza ingerenza nei servizi di culto, i seguenti:

- a) la conservazione della basilica di Santa Maria della Steccata in Parma, quale luogo insigne di esercizio del culto cattolico;
- b) la tutela, in ambito nazionale e internazionale, del patrimonio storico, culturale e religioso rappresentato dalla Basilica, nell'unitario insieme delle sue componenti materiali e immateriali;
- c) la valorizzazione degli altri elementi del suo patrimonio.

La Basilica di Santa Maria della Steccata di Parma è un santuario mariano a croce greca, opera dell'architetto G. Francesco Zaccagni con l'assistenza del padre Bernardino. Fu incominciata nel 1521 e terminata negli anni '30 dello stesso secolo da G. F. Agrate. Il coro, su disegno del Fontana, venne aggiunto da A. Della Nave (1750) e gli ornati esterni di coronamento, balaustate, statue e vasi, da M. Oddi alla fine del Seicento (cfr. la voce "Parma" sull'Enciclopedia Treccani). Il singolare nome deriva dal fatto che, sul sito dell'attuale chiesa, esisteva sin dal XIV secolo un oratorio sulla cui facciata era stato realizzato il dipinto di una Madonna allattante, divenuto presto oggetto di devozione da

parte dei parmigiani. Tale area dell'edificio era protetta da uno "steccato", utile per regolare l'afflusso dei fedeli: da qui il nome di Madonna della Steccata, poi mantenuto dall'attuale basilica (cfr. il sito della Diocesi di Parma).

Il **comma 2** individua lo **scopo accessorio** della Fondazione, ossia l'attuazione di iniziative di utilità sociale, culturali e filantropiche.

Il **comma 3** dispone che la Fondazione abbia durata illimitata, operi senza fini di lucro e non effettui distribuzioni o assegnazioni di utili o utilità, neppure in forma indiretta.

Al **comma 4** è previsto che il patrimonio dell'Ente sia destinato ai già richiamati scopi principali (comma 1) e accessorio (comma 2).

Si ricorda che, nella disciplina delle fondazioni contenuta nel codice civile, l'individuazione dello **scopo** delle stesse è elemento necessario dell'atto costitutivo o dello statuto dell'ente (articolo 16). Lo scopo, inoltre, deve essere **non economico**: è cioè esclusa la ripartizione di utili o altri vantaggi economici conseguiti attraverso l'attività dell'ente.

L'**articolo 3** reca la disciplina degli organi della Fondazione Ordine costantiniano di San Giorgio di Parma.

In particolare, il **comma 1** prevede che gli organi della Fondazione siano tre: il presidente; il consiglio generale; il collegio dei revisori dei conti.

Al **comma 2** è previsto che il **presidente**:

- sia nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro della cultura, sentito il vescovo della diocesi di Parma;
- duri in carica cinque anni (con possibilità di rinnovo per ulteriori cinque anni);
- sia il rappresentante legale della Fondazione;
- presieda il consiglio generale.

Secondo quanto disciplinato al **comma 3**, il **consiglio generale** è l'organo di indirizzo della Fondazione ed è composto dal presidente e da ulteriori **otto membri**. Nel testo originario era previsto che gli ulteriori membri fossero nove. Per effetto dell'emendamento 3.4 del Relatore, approvato nella seduta del 3 dicembre 2024, è intervenuta la modifica anzidetta, escludendo dal consiglio generale il direttore generale dell'azienda ospedaliero-universitaria di Parma.

Al **comma 4** si specifica che **quattro membri** sono tali **in ragione della loro funzione** e per la durata del loro ufficio. Essi sono:

- il vescovo della diocesi di Parma;
- il sindaco di Parma;
- il presidente della provincia di Parma;

- il rettore dell'università degli studi di Parma.

Il **comma 5** prevede che gli altri **quattro membri** del consiglio generale siano **nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro della cultura. Essi durano in carica cinque anni (come il presidente), salvo rinnovo; in caso di loro sostituzione nel corso del mandato, la nomina del sostituto è disposta fino alla scadenza quinquennale dell'incarico del membro sostituito. È prevista, inoltre, la decadenza di diritto dall'ufficio per i membri nominati che, in assenza di cause di forza maggiore, non partecipino a tre riunioni consecutive del consiglio generale.

Al **comma 6** si stabilisce che il consiglio generale possa attribuire a uno dei membri nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (comma 5) le funzioni di **segretario generale**. Quest'ultimo svolge compiti di coordinamento della gestione amministrativa della Fondazione.

Il **comma 7** disciplina il **collegio dei revisori dei conti**. Esso è composto da tre membri, iscritti nel registro dei revisori legali, nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il **presidente del collegio** è designato dal Ministro dell'interno; gli **altri due revisori** sono designati, rispettivamente, dal vescovo della diocesi di Parma e dal sindaco di Parma. I revisori durano in carica quattro anni, salvo rinnovo. In caso di sostituzione di un componente nel corso del mandato, il sostituto resta in carica fino alla scadenza dell'intero collegio.

Con riferimento alle **funzioni** del collegio dei revisori dei conti, la disposizione rinvia agli articoli 2403 e 2409-bis del codice civile.

L'articolo 2403 del codice civile, in materia di **doveri del collegio sindacale** nell'ambito dell'assetto organizzativo delle società per azioni, prevede che il collegio vigili sull'osservanza della legge e dello statuto, nonché sul rispetto dei principi di corretta amministrazione e, in particolare, sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato e sul suo concreto funzionamento. L'articolo 2409-bis del codice civile reca la disciplina in materia di **revisione legale dei conti**, stabilendo che la revisione legale sia esercitata da un revisore legale dei conti o da una società di revisione legale iscritti nell'apposito registro. Il secondo comma, in collegamento col già richiamato articolo 2403 prevede che lo statuto delle società che non siano tenute alla redazione del bilancio consolidato può prevedere che la revisione legale dei conti sia esercitata dal collegio sindacale. In tal caso il collegio sindacale è costituito da revisori legali iscritti nell'apposito registro.

Il **comma 8** dispone che non possano essere nominati come presidente (comma 2), come membri non di diritto del consiglio generale (comma 5) e come membri del collegio dei revisori dei conti (comma 7) coloro i quali si trovino in una delle seguenti condizioni: interdetti, inabilitati, falliti, condannati ad una pena che importa l'interdizione, anche temporanea, dai

pubblici uffici o l'incapacità ad esercitare uffici direttivi. Se la condizione si verifica dopo la nomina, ciò comporta la decadenza dalla carica.

Al **comma 9** è previsto che la partecipazione agli organi della Fondazione dia diritto soltanto agli eventuali emolumenti che il consiglio generale deliberi di riconoscere, con oneri a carico della Fondazione stessa. La disposizione reca, inoltre, un rinvio all'articolo 2 comma 3, ribadendo che l'Ente opera senza fini di lucro e non effettua distribuzioni o assegnazioni di utili o utilità, neppure in forma indiretta.

Quanto alla disciplina attualmente in vigore, si segnala che l'assetto organizzativo delineato dal decreto del Capo provvisorio dello Stato del 6 settembre 1946, che il presente disegno di legge abroga, attribuisce (articolo 2) la sorveglianza generale dell'amministrazione al Consiglio generale e la gestione ordinaria, nonché le funzioni esecutive alla Giunta amministrativa esecutiva. Sono poi previsti il Presidente, il Vice Presidente, il Segretario e la Commissione dei revisori (articolo 4).

L'**articolo 4** assicura la continuità dell'esercizio del culto cattolico. In particolare, il **comma 1** prevede che la Fondazione agisca nel rispetto dei vincoli riguardanti la destinazione al culto della Basilica e dei beni in essa contenuti, come regolato dalla diocesi di Parma. Il **comma 2** dispone che la Basilica e i beni di proprietà della Fondazione in essa contenuti non possano essere distolti dalla **destinazione al culto** fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità al diritto canonico.

In termini generali si richiama il can. 1222, a norma del quale, "se una chiesa non può in alcun modo essere adibita al culto divino, né è possibile restaurarla, il Vescovo diocesano può ridurla a uso profano non indecoroso". Il secondo paragrafo prevede poi che "quando altre gravi ragioni suggeriscono che una chiesa non sia più adibita al culto divino, il Vescovo diocesano, udito il consiglio presbiterale, può ridurla a uso profano non indecoroso, con il consenso di quanti rivendicano legittimamente diritti su di essa e purché non ne patisca alcun danno il bene delle anime."

Il **comma 3** fa salve le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio ([decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42](#)) applicabili alla Basilica e ai beni in essa contenuti.

Si ricorda in particolare che, secondo quanto disposto dall'[articolo 9](#) del codice dei beni culturali e del paesaggio, per i beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose, il Ministero della cultura e, per quanto di competenza, le regioni provvedono, relativamente alle esigenze di culto, d'accordo con le rispettive autorità.

L'**articolo 5**, rubricato "**controllo sull'amministrazione della Fondazione**", prevede che tale controllo sia svolto ai sensi e per gli effetti dell'articolo 25 del codice civile. A norma di tale articolo, 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.

L'articolo 25 del codice civile specifica, inoltre, che:

- l'annullamento della deliberazione non pregiudica i diritti acquistati dai terzi di buona fede in base ad atti compiuti in esecuzione della deliberazione medesima;
- le azioni contro gli amministratori per fatti riguardanti la loro responsabilità devono essere autorizzate dall'autorità governativa e sono esercitate dal commissario straordinario, dai liquidatori o dai nuovi amministratori.

Il Consiglio di Stato ha avuto modo di pronunciarsi sulla natura del controllo attribuito all'autorità governativa, precisando che "l'autorità vigilante non si pone rispetto alla fondazione in termini di supremazia gerarchica. In effetti l'autorità vigilante non ha alcun potere di indirizzo delle fondazioni, né può imporre ad esse modalità organizzative diverse da quelle liberamente prescelte ma può solo intervenire a normalizzarne la situazione laddove si verifichi una delle ipotesi di cui all'art. 25 c.c." (Cons. St. n. 3722/2020). In particolare, "le forme di controllo pubblico cui l'art. 25 del Codice civile assoggetta le fondazioni sono funzionalmente (e restrittivamente) preordinate alla tutela dell'ente, trovando ragione nell'assenza di un controllo interno analogo a quello esercitato nelle associazioni dei membri o da appositi organi a ciò deputati. Questi poteri dell'autorità amministrativa dell'art. 25 Cod. civ. esprimono non una funzione di tutela nel merito, o di controllo sulla mera opportunità delle determinazioni o gestionale o di indirizzo, che sarebbero - specie alla luce delle riforme liberalizzatrici del 1997/2000 (art. 13, comma 1, l. 15 maggio 1997, n. 127; art. 1, comma 1, l. 22 giugno 2000, n. 192; d.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361) - incompatibili con l'autonomia privata degli enti destinatari; ma piuttosto una funzione di vigilanza, cioè di controllo di legittimità rispetto alla legge e all'atto di fondazione; il quale controllo a sua volta non è astratto e generale, ma funzionale alla salvaguardia dell'interesse interno e istituzionale dell'ente, in rapporto a quanto giustifica la sua esistenza giuridica come tale, cioè alla preservazione del vincolo di destinazione del patrimonio allo scopo voluto dal fondatore e a suo tempo stimato meritevole di separazione di responsabilità con l'atto di riconoscimento giuridico della fondazione." (Cons. St. n. 4288/2018).

L'**articolo 6** reca le **disposizioni transitorie e finali**. In particolare si prevede che:

- in sede di prima applicazione, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, le nomine del presidente della Fondazione, dei componenti del consiglio generale di designazione governativa e dei componenti del collegio dei revisori dei conti sono disposte con un unico decreto del Presidente del Consiglio dei ministri;
- alla data di entrata in vigore di tale decreto cessano di avere effetto le nomine a vita disposte ai sensi del decreto del Capo provvisorio dello Stato 6 settembre 1946 e decade il collegio dei revisori in carica fino a tale data;
- entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore dell'appena citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il consiglio generale approva, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, le modifiche statutarie da sottoporre all'approvazione del Presidente del Consiglio dei ministri (seguendo la procedura indicata al comma 2 dell'articolo 1 del presente provvedimento, cui si rinvia);
- a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che approva le modifiche statutarie è abrogato il decreto del Capo provvisorio dello Stato 6 settembre 1946 che attualmente reca la disciplina dell'Ordine.

L'**articolo 7** reca la **clausola di invarianza finanziaria**, prevedendo che dall'attuazione delle disposizioni del presente provvedimento non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (**comma 1**) e che le amministrazioni competenti provvedano alle attività previste dal presente provvedimento nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente (**comma 2**).

Nel testo originario era disposto che non fossero solo le amministrazioni competenti a provvedere alle attività previste dal presente provvedimento nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, bensì anche le "autorità competenti". Per effetto dell'emendamento 7.1 del Relatore, approvato nella seduta del 15 gennaio 2025, è intervenuta la modifica anzidetta, recependo la condizione formulata in tal senso dalla V Commissione (bilancio). In particolare, la V Commissione ha rilevato l'opportunità di fare riferimento, nella clausola di invarianza finanziaria, alle sole amministrazioni, dovendosi ritenere tale espressione esaustiva dell'intero perimetro delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica).