

La vigilanza del Vescovo sull'amministrazione dei beni

Premessa

L'amministrazione del patrimonio ecclesiastico ha il compito di assicurare il valore strumentale che i beni temporali hanno rispetto alle finalità della Chiesa: l'amministrazione può dunque definirsi come l'insieme delle attività che hanno come scopo l'organizzazione del patrimonio riguardo a un fine.

La Chiesa infatti possiede e amministra i beni temporali perché costituiscono i mezzi per raggiungere gli obiettivi che le sono propri: la sistemazione del culto divino, l'onesto sostentamento del clero e degli altri ministri, il sostegno delle opere di apostolato e di carità (cfr. PO 17 e can. 1254 § 2).

La normativa canonica regola attentamente quegli atti di gestione del patrimonio degli enti ecclesiastici che possono pregiudicare questa funzione che possiamo definire "originaria" o "propria" dei beni a disposizione degli amministratori degli enti canonici, assicurandone il rispetto attraverso l'esercizio della funzione di vigilanza, che è attribuita al governo del Vescovo diocesano e degli altri Ordinari¹.

La prima responsabilità del Vescovo nella gestione dei beni della diocesi è quella di garantire la loro destinazione (almeno strumentale) alle finalità che giustificano il loro acquisto, detenzione, amministrazione e alienazione (cfr. can. 1254). La funzione di garanzia di destinazione dei beni ecclesiastici diocesani alle finalità che li legittimano si esprime quindi in tutte quelle modalità che possono rendersi necessarie al governo della diocesi, tra cui rientra anche la possibilità di promulgare norme che ne disciplinino l'esercizio.

Il codice di diritto canonico descrive la vigilanza che rientra al governo dell'Ordinario nel canone (da ora in avanti can.) 1276:

¹ «Tra gli Ordinari nel diritto della Chiesa sono annoverati i Superiori Maggiori degli Istituti religiosi clericali e le Società di vita apostolica clericali di diritto pontificio, ai quali spetta di vigilare sui beni dell'Istituto o della Società, secondo le proprie competenze determinate nei propri statuti», così S. PACIOLLA, *Autorizzazione e controllo*, in AA. VV., *Nella fedeltà al carisma ripensare l'Economia* (Atti del II Simposio Internazionale presso la Pontificia Università Antonianum di Roma, 25-27 novembre 2016), Città del Vaticano,

Can. 1276 - §1. Spetta all'Ordinario di vigilare con cura sulla amministrazione di tutti i beni appartenenti alle persone giuridiche pubbliche a lui soggette, salvo titoli legittimi per i quali gli si riconoscano più ampi diritti.

§2. Gli Ordinari, tenuto conto dei diritti, delle legittime consuetudini e delle circostanze, abbiano cura di ordinare l'intero complesso dell'amministrazione dei beni, dando speciali istruzioni entro i limiti del diritto universale e particolare.

Oltre che nelle Istruzioni di competenza degli Ordinari, previste dal § 2 del can. 1276, in Italia troviamo la specificazione di questa funzione in alcuni documenti della Conferenza Episcopale Italiana: in primo luogo le due Istruzioni in Materia Amministrativa della C.E.I. del 1992 (da ora in avanti IMA 1992)² e del 2005 (da ora in avanti IMA 2005)³, nonché in altri documenti della CEI, come quello che regola la cessione dei locali e spazi pastorali a terzi, la circolare numero 32 del Comitato per gli Enti e i beni ecclesiastici della C.E.I. (*Cessione di locali e spazi pastorali a terzi per uso diverso*)⁴, del 10 maggio 2002.

1. Le caratteristiche della vigilanza

Nel paragrafo primo del can. 1276 va sottolineata, innanzitutto, l'attribuzione all'Ordinario della vigilanza sull'amministrazione dei beni appartenenti alle persone giuridiche pubbliche, che amministrano "beni ecclesiastici"⁵. Si tratta dei beni appartenenti alle persone giuridiche pubbliche, cioè quegli Enti ecclesiastici costituite dalla competente autorità perché compiano in nome della Chiesa il compito ad essa affidato⁶. Essi acquistano la personalità giuridica *ipso iure*, come ad esempio le Parrocchie⁷, oppure con un provvedimento amministrativo della competente autorità ecclesiastica, come le associazioni pubbliche di fedeli.

² CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Istruzione in materia amministrativa*, 1 aprile 1992, in *Notiziario della Conferenza Episcopale italiana*, 1992, pp. 57-143.

³ CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Istruzione in materia amministrativa*, 1 settembre 2005, in *Notiziario della Conferenza Episcopale italiana*, nn. 8-9, settembre 2005.

⁴ Dal sito della C.E.I. http://www.chiesacattolica.it/ccci_new_v3/allegati/5301/circolare%2032.pdf

⁵ Sono i cann. 1257 e 1254 che definiscono il "bene ecclesiastico": si tratta dei beni appartenenti a persone giuridiche pubbliche nella Chiesa (profilo soggettivo), la cui destinazione è vincolata alle individuate finalità ecclesiali (profilo oggettivo). Per un approfondimento, A. PERLASCA, *Il concetto di bene ecclesiastico*, Tesi Gregoriana, Roma, 1997.

⁶ Can. 116.

È bene precisare che la potestà dell'Ordinario è costituita dal potere/dovere di vigilanza e non di amministrazione, che si esplica in diverse modalità: mediante il diritto di ispezione, il diritto di esigere i conti e i rendiconti annuali, il compito di stabilire le modalità di una corretta ed ordinata amministrazione.

Nel compito di vigilanza rientra anche il potere di concedere la licenza per alcuni atti amministrativi di una certa gravità o incidenza sul patrimonio dell'Ente ecclesiastico (cfr. cann. 1277, 1281, 1285, 1292): si tratta dei c.d. «controlli canonici», che hanno rilevanza nel diritto dello Stato, come approfondiamo nei successivi paragrafi.

L'IMA del 2005 al numero 23 precisa: «Spetta anzitutto al Vescovo diocesano (cfr. can. 392 § 2) e, più in generale, all'ordinario del luogo il diritto-dovere di esercitare la vigilanza sull'amministrazione dei beni appartenenti alle persone giuridiche pubbliche a lui soggette (cfr. can. 1276 § 1). La necessità del superiore controllo è determinata dalla natura stessa dei beni ecclesiastici e dal loro carattere pubblico, cioè di mezzi a servizio delle finalità proprie della Chiesa (cfr. can. 1254 § 1), e perciò non deve essere concepita come limitazione dell'autonomia degli enti, ma come garanzia dei medesimi, anche in relazione a eventuali conflitti di interesse tra l'ente e chi agisce a suo nome».

Non si tratta dunque di «sostituirsi» ai legittimi amministratori dell'Ente: per questa ragione il Codice di Diritto Canonico non è orientato in questo senso e dunque non contiene una norma specifica che attribuisca in modo diretto ed esplicito all'Ordinario il potere di supplenza nella rappresentanza degli enti ecclesiastici, le persone giuridiche pubbliche, ma solo il diritto d'intervento in casi «specifici e gravi»⁸.

Si tratta quindi di un intervento dell'autorità ecclesiale non rispetto alla sola «gestione», ma piuttosto rispetto al governo della diocesi. Questo controllo viene esercitato a tutela del patrimonio degli Enti pubblici ecclesiastici, che quindi amministrano beni ecclesiastici, mentre per gli altri Enti, l'Ordinario dovrà rimettersi a quanto viene previsto negli Statuti o nei decreti di costituzione.

La vigilanza che il codice di diritto canonico riconosce al Vescovo diocesano e agli altri Ordinari sembra quindi indicare una capacità di intervento a tutela dei patrimoni delle persone giuridiche pubbli-

che, che va al di là del semplice vegliare, e che coinvolge in maggior grado la responsabilità episcopale⁹: «Ciò è ancor più evidente se l'ordinario del luogo accompagna l'azione di vigilanza con un'attività di sostegno e di consulenza economico-giuridica a favore degli amministratori degli enti, attraverso l'opera dei competenti organismi di curia e per mezzo di iniziative di formazione»¹⁰.

Nella pratica gran parte dei compiti di vigilanza vengo affidati e svolti dall'Economo o dagli altri addetti di Curia, i collaboratori designati dall'Ordinario, che assicurano:

1. Il controllo sull'amministrazione ordinaria dei beni (cfr n. 59 IMA 2005);
2. l'esame del rendiconto annuale (cfr cann. 1284 § 2, 8°, 1287 § 1) e dell'eventuale preventivo, che può essere richiesto dal diritto particolare (cfr can. 1284 § 3);
3. la cura del subentro di nuovi amministratori, che può offrire l'occasione per una verifica più approfondita e di carattere complessivo (cfr can. 1283);

Per gli atti di straordinaria amministrazione i collaboratori designati dall'Ordinario dovranno istruire la procedura ma il giudizio circa il rilascio della licenza canonica relativa spetta sempre soltanto all'Ordinario, che, nel caso del Vescovo diocesano, potrà aver determinato con decreto, udito il parere del Consiglio per gli Affari Economici diocesano, quali atti amministrativi ne debbano essere sottoposti.

2. La nota esplicativa del Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi

Sull'argomento della vigilanza il Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi ha emanato una Nota esplicativa, del 2004, in cui si legge:

«La necessità del superiore controllo è determinata dalla natura stessa dei beni ecclesiastici e dal loro carattere pubblico e perciò non deve essere concepita come limitazione dell'autonomia degli enti ma

⁸ Nel CIC il can. 1279 prevede la supplenza in due ipotesi diverse: per «intervenire in caso di negligenza dell'amministratore» (§ 1), oppure per assumere per un triennio persone idonee per l'amministrazione dei beni di una persona giuridica pubblica che non abbia

⁹ Circa la nozione di Ordinario il CIC precisa, al canone 134 § 1, che «Col nome di Ordinario nel diritto s'intendono, oltre il Romano Pontefice, i Vescovi diocesani e gli altri che, anche se soltanto interinalmente, sono preposti a una Chiesa particolare o a una comunità ad essa equiparata a norma del can. 368; inoltre coloro che nelle medesime godono di potestà esecutiva ordinaria generale, vale a dire i Vicari generali ed episcopali; e parimenti, per i propri membri, i Superiori maggiori degli istituti religiosi di diritto pontificio clericali e delle società di vita apostolica di diritto pontificio clericali, che possiedono almeno potestà

come garanzia dei medesimi, anche in relazione a eventuali conflitti di interesse tra l'ente e chi agisce a suo nome»¹¹.

Questo documento aiuta a chiarire le caratteristiche della funzione di cui parliamo, precisando che «Tale dovere di vigilanza comprende alcuni compiti che comportano l'esercizio della potestà esecutiva (ad esempio, licenza per gli atti di straordinaria amministrazione) e di altri compiti che non comportano tale potestà (ad esempio, esame dei bilanci, ispezioni amministrative, consulenza tecnica e giuridica)».

L'esercizio della «potestà amministrativa» od «esecutiva», di cui dispongono il Vescovo e gli altri Ordinari, viene delegata per molte delle funzioni con cui si esplica il suo concreto esercizio, all'Economo (diocesano), come sopra accennato: si tratta di un ruolo che svolge in nome e per conto del Vescovo, anche se con una certa autonomia, a cui poi dovrà naturalmente rispondere del proprio operato¹².

3. I risvolti dei controlli ecclesiastici in ambito civile

La funzione di vigilanza del Vescovo diocesano sugli enti ecclesiastici si accompagna ad un altro aspetto fondamentale che riguarda l'amministrazione di tutti gli enti ecclesiastici: la rilevanza in ambito civile. In Italia la legge che accoglie il nuovo Concordato prescrive infatti che:

*«L'amministrazione dei beni appartenenti agli Enti ecclesiastici è soggetta ai controlli previsti dal diritto canonico»*¹³.

Anche le due istruzioni amministrative della CEI hanno trattato questa caratteristica dei controlli canonici. Al n. 24 dell'IMA del 2005 si legge: «...Altri interventi riguardano, invece, gli atti di amministrazione straordinaria e si esplicitano nell'attuazione dei cosiddetti controlli canonici, che hanno rilevanza civile (cfr n. 60 IMA)¹⁴.

¹¹ PONTIFICIO CONSIGLIO PER I TESTI LEGISLATIVI, Nota esplicativa, *La funzione dell'autorità ecclesiastica sui beni ecclesiastici*, 12.2.2004, in *Communicationes*, 36 (2004), pp. 24-32.

¹² Su questo aspetto, J. MIÑAMBRES, *La responsabilità nella gestione dei beni ecclesiastici dell'ente diocesi*, in AA. VV., *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato. Studi sull'istruzione CEI in materia amministrativa*, (a cura di J.L. ARRIETA), Venezia, 2007, pp. 71-86, che scrive a p. 74 «Ciò non toglie che l'ufficio dell'economo diocesano debba essere descritto sulla base dei compiti amministrativi che il diritto gli affida con la stabilità propria della configurazione di ogni ufficio ecclesiastico. Tuttavia le sue mansioni amministrative non fanno di questo ufficio l'amministratore dei beni diocesani in senso pieno e proprio».

¹³ Accordo 18 febbraio 1984 tra la Repubblica italiana e la Santa Sede, ratificato con legge 25 marzo 1985, n. 121, art. 7, comma 1.

¹⁴ Per un approfondimento, P. CAVANA, *Rilevanza canonica dei controlli civili e rilevanza civile dei controlli canonici sull'amministrazione degli enti ecclesiastici*, in *Enti ecclesiastici*

Tutti gli altri di amministrazione straordinaria dovranno essere muniti di licenza canonica, che si definisce come la concessione fatta dall'autorità competente ad un soggetto per esercitare una facoltà od un diritto di cui egli è già titolare, ma l'esercizio del quale, per motivi di interesse pubblico, è condizionato a un controllo «esterno» al diritto stesso¹⁵.

Va precisato che le licenze, e altri interventi amministrativi di questo tipo, non implicano l'assunzione in proprio del contenuto del progetto per il quale la licenza o il nulla osta sono stati rilasciati, ma costituiscono un controllo sugli atti più rilevanti degli amministratori dei beni ecclesiastici.

Il CIC al can. 1281 §3 prevede quindi che la persona giuridica non è tenuta a rispondere degli atti posti invalidamente dagli amministratori, se non quando e nella misura in cui ne ebbe beneficio; la persona giuridica stessa risponderà invece degli atti posti validamente ma illegittimamente dagli amministratori, salva l'azione o il ricorso da parte sua contro gli amministratori che le abbiano arrecato danni.

4. Vigilanza e amministrazione ordinaria e straordinaria dei beni ecclesiastici

In diritto canonico tutti gli atti di amministrazione dei beni sono espressione del potere di governo, attribuito all'autorità che ha potestà esecutiva rispetto a un ente ecclesiastico. Potere quindi collegato alla facoltà di compiere atti amministrativi sui beni¹⁶ ma che prevede sempre un controllo dell'autorità superiore, in particolare per la vendita dei beni ecclesiastici, in quanto *«Le norme sull'alienazione hanno la natura di norme di garanzia»*¹⁷.

Occorre precisare che la distinzione tra amministrazione ordinaria e straordinaria non è mai stata univoca: alcuni autori, rispetto ai canoni del CIC/17, risolvevano la questione in modo semplicistico, o meglio tautologico, affermando gli atti straordinari erano da considerarsi

¹⁵ Can. 1281 - §1. «Fermo restando le disposizioni degli statuti, gli amministratori pongono invalidamente atti che oltrepassano i limiti e le modalità dell'amministrazione ordinaria, a meno che non abbiano ottenuto prima permesso scritto dall'Ordinario».

¹⁶ Cfr. V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, ed. EDB, Bologna, 2005, p. 77, dove precisa che «Il can. 1254 rivendica il diritto ai beni attraverso quattro verbi: acquirere, retinere, amministrare et alienare. Non c'è dubbio che ognuno di questi atti esprime un potere di governo sulle cose».

¹⁷ Così, L. SWITO-M. TOMKIEWICZ, *L'alienazione dei beni ecclesiastici nella prospettiva*

quelli per i quali è necessaria la licenza del superiore (con riferimento al can. 532 § 2 CIC/17).

Ovviamente l'amministrazione non è da considerarsi straordinaria perché è richiesta la licenza, ma perché concludere quel determinato atto configura un atto peggiorativo del patrimonio della persona giuridica canonica: nel nostro caso, anche un semplice comodato d'uso di un locale della Parrocchia ad un'associazione costituisce una diminuzione del patrimonio, sebbene temporanea, in quanto comporta la riduzione degli spazi ad uso della Parrocchia¹⁸.

Il Codice del 1983 conserva però in qualche modo il criterio del precedente Codice: l'atto di amministrazione straordinaria non è definito in assoluto ma in rapporto all'amministrazione ordinaria (can. 1281 § 1). Il paragrafo 2 del canone 1281 fornisce una precisazione fondamentale: saranno gli statuti o il Vescovo diocesano a stabilire gli atti eccedenti l'amministrazione ordinaria, così come dispongono sia la circolare 32, sia l'IMA 2005¹⁹.

Per individuare gli atti soggetti a licenza occorrerà dunque riferirsi al "diritto proprio": si tratta di un principio generale, che troviamo nel codice, al can. 638 § 1, previsto anche per gli Istituti Religiosi, per i quali è rimesso al "diritto proprio" sia la definizione di ciò che è amministrazione ordinaria e straordinaria, sia la determinazione dei requisiti necessari per la validità degli atti che eccedono l'ordinaria amministrazione.

L'Ordinario ha infatti la facoltà di emanare istruzioni per chiarire e precisare i modi e i tempi di attuazione delle leggi in materia di beni ecclesiastici, nello spirito ed entro i limiti del diritto universale, complementare e particolare (Conferenza Episcopale, Assemblea dei Vescovi delle Province ecclesiastiche, leggi diocesane) con effetto per tutte le persone giuridiche a lui soggette.

Il provvedimento dell'autorità superiore va adottato entro tre mesi e va dato per iscritto (can. 37, 51, 53, 57 § 1), anche se negativo: se

scade il termine e l'autorità non ha provveduto si considera negativo e si potrà eventualmente proporre un (primo) ricorso gerarchico.

5. I beni delle persone giuridiche private

Come già sottolineato, tutto quanto descritto finora riguarda i beni ecclesiastici: per gli altri beni vale il principio del can. 1257, secondo il quale i beni temporali delle persone giuridiche private non sono beni ecclesiastici in senso tecnico e «sono retti dai propri statuti e non da questi canoni, a meno che non si disponga diversamente».

Tuttavia, il citato documento del Pontificio Consiglio per i Testi legislativi del 2004, sottolinea che: «*Si tenga presente che all'Ordinario del luogo compete anche l'esercizio della vigilanza sull'attività amministrativa delle associazioni private di fedeli, ai sensi e nei limiti dei cann. 305 e 325*»²⁰.

Potrà dunque esercitare la vigilanza, cioè un controllo molto più affievolito, la cui regolamentazione è prevista dagli Statuti propri dell'Ente stesso.

Conclusioni

Come abbiamo visto per svolgere l'attività di vigilanza sui beni appartenenti alle persone giuridiche su cui ha il governo, l'Ordinario oltre ad avvalersi dei suoi collaboratori per l'attività di vigilanza ordinaria, dispone di alcuni "strumenti" che il diritto gli riconosce per esercitare questa delicata funzione: il Vescovo diocesano potrà così intervenire a tutela del patrimonio dei diversi Enti diocesani, sia emanando decreti e istruzioni, sia anche con l'applicazione di sanzioni nei casi di inottemperanza da parte degli amministratori²¹.

Il Vescovo, così come gli altri Ordinari equiparati, è dunque garante dei patrimoni ecclesiastici della propria Chiesa (particolare), ma è l'am-

¹⁸ Cfr. Delibera CEI n. 37 del 21.IX.1990, in Notiziario della Conferenza Episcopale italiana 1990, 205.

¹⁹ L'Allegato "C" all'IMA 2005 stabilisce un elenco di atti che il Vescovo diocesano dovrebbe includere nel suo decreto ex 1281 § 2, ad integrazione di quanto già previsto nel codice di diritto canonico: alienazioni di beni del patrimonio stabile della persona giuridica (can. 1291), negozi che possono peggiorare lo stato patrimoniale della persona giuridica (can. 1295), liti attive e passive in foro civile (can. 1288) e accettazione di offerte gravate da modalità di adempimento o da condizione (can. 1267 § 2), nonché Pie Fonda-

²⁰ Canone 305 § 2: «Sono soggette alla vigilanza della Santa Sede le associazioni di qualsiasi genere; sono soggette alla vigilanza dell'Ordinario del luogo le associazioni diocesane e le altre, in quanto esercitano la loro azione nella diocesi». Canone 325 § 1: «L'associazione privata di fedeli amministra liberamente i beni che possiede, secondo le disposizioni degli statuti, salvo il diritto dell'autorità ecclesiastica competente di vigilare perché i beni siano usati per i fini dell'associazione».

²¹ IMA 2005, n. 24: «L'esercizio della vigilanza può comportare, in circostanze particolari, la necessità di intervenire sugli amministratori con atti precettivi (cfr. can. 49) e anche con provvedimenti di natura disciplinare (cfr. can. 1377), non esclusa nei casi più gravi la

amministrazione

ministratore soltanto di quello diocesano: in base a questo principio, non essendone l'amministratore, non deve assicurarne l'incremento o la cura, che spetta sempre all'amministratore dell'Ente sottoposto alla sua vigilanza, ma garantirne l'uso conforme alla destinazione ecclesiale.

Mons. Antonio Interguglielmi