

## Gli enti ecclesiastici. Principi e fonti del diritto canonico\*

**Ombretta Fumagalli Carulli**

*Ordinario di diritto canonico*

Università Cattolica del S. Cuore di Milano

SOMMARIO: Premessa. 1. Il diritto “nativo” della Chiesa. 2. I beni e gli enti. 3. Personalità e soggettività giuridica. 4. Persone giuridiche pubbliche e private. 5. Alcune peculiarità canonistiche. 6. Le fonti: 6.1 *Codex iuris canonici*, 6.2 Legislazione concordataria, 6.3 Legislazione CEI, 6.4 Legislazione provinciale, 6.5 Legislazione diocesana, 6.6 Consuetudine, 6.7 Canonizzazione della legislazione civile. 7. Brevi osservazioni conclusive

### Premessa

Sin dall’inizio della sua esistenza storica la Chiesa, chiamata a seguire le orme del Signore -che da ricco quale era si fece povero per gli uomini, affinché la sua povertà li facesse ricchi (II Cor. 8, 9)-, giustifica il suo ricorso ai beni terreni solo se strettamente necessario alla vita della comunità ed in particolare all’aiuto ai poveri.

Esemplare la definizione di S. Ambrogio dei beni della Chiesa come “patrimonia pauperum” (*De vita contemplativa* 1.2 c. 2).

Non sono certo mancati episodi che, per riprendere una bella espressione di Capograssi, “ci rendono a tratti amara la storia”. Ciò è avvenuto talvolta all’ombra della legge.

Si pensi in particolare al sistema dei benefici, cioè alle masse patrimoniali annesse agli uffici ecclesiastici. Nati per rispondere alle esigenze di una società feudale, ma rimasti anche dopo il crollo di detta società, hanno spesso prodotto effetti distorsivi dei fini dell’ordinamento, con inique contrapposizioni tra uffici ricchi e uffici poveri.

Quell’ampio ripensamento ecclesiologicalo e spirituale che è stato il Concilio Ecumenico Vaticano II non poteva non farsene carico, spingendo per un rinnovamento (*Christus Domini* 7,28,31, *Presbyterorum ordinis* 8,17,20,21) rispondente alla concezione di una Chiesa povera che, bisognosa di mezzi economici per i propri fini, facesse forza sulla loro funzione solo strumentale, accentuando il fine spirituale degli uffici, distribuendo equamente le possibili rendite, chiedendo ai fedeli di collaborare al sostentamento della Chiesa e delle sue opere.

Dei nuovi principi conciliari è fedele traduttore il *Codex iuris canonici* del 1983, grazie ad un rinnovamento che ha le sue linee principali sia nel graduale superamento del sistema beneficiale, sia nella creazione di patrimoni o “masse comuni” ecclesiastiche, sia in più frequenti rinvii al diritto civile attraverso l’antico istituto della *canonizatio*.

---

\* Relazione tenuta il 15 gennaio 2005 nel Corso di Formazione “Gestione, amministrazione e controllo degli enti ecclesiastici” organizzato dall’Università Cattolica del S. Cuore di Milano, in collaborazione con il CESEN - Centro studi sugli Enti ecclesiastici e sugli Enti senza fini di lucro (15 gennaio-19 marzo 2005).

In generale il *Codex* riduce l'esercizio del potere di imposizione della Chiesa (impostato tradizionalmente sulla potestà dominativa su tutti i fedeli) ed accentua la libera e responsabile partecipazione dei fedeli al sostentamento della Chiesa, al punto da farne un vero e proprio dovere-diritto fondamentale (can. 222, 1).

## 1. Il diritto “nativo” della Chiesa

I possibili errori degli uomini sulla gestione dei beni della Chiesa, per quanto gravi moralmente e spiritualmente, non intaccano, ieri come oggi, quel diritto “di acquistare, possedere, amministrare ed alienare i beni temporali per conseguire i fini che le sono propri”, che il can. 1254, in apertura al libro V su *I beni temporali della Chiesa*, riconosce alla Chiesa cattolica come “diritto nativo”.

Il rimedio a quei possibili errori è impedirli sul nascere, anzitutto statuendo, come fa il successivo paragrafo dello stesso canone (in diretta ispirazione a *Presbyterorum ordinis* 17), che i fini propri di quel diritto si esplicano principalmente in tre linee di azione: “ordinare il culto divino, provvedere ad un onesto sostentamento del clero e degli altri ministri, esercitare opere di apostolato sacro e di carità, specialmente a servizio dei poveri”. In secondo luogo si dovranno applicare tutte le sanzioni previste contro le possibili deviazioni da quei fini.

Il sopra riportato elenco non sembra segnare delle priorità, a meno che il singolo bene abbia una destinazione specifica. Se ciò non avvenga, dovrà tenersi conto delle necessità più urgenti.

Ognuna delle tre linee di azione, scaturente dai suddetti fini, va intesa in senso ampio. Ciò che conta è che ogni fine possa essere compiutamente raggiunto: così il fine di culto comprende la costruzione e manutenzione di edifici sacri e delle loro pertinenze o accessori; il sostentamento dei ministri sacri comprende non solo gli alimenti in senso stretto, ma ogni occasione di crescita formativa spirituale, culturale e scientifica a seconda, evidentemente, delle attitudini del soggetto; la carità ha un campo vastissimo di azione, dovendosi tuttavia comunque sempre provvedere alle necessità della povertà, vecchia e nuova.

Quel diritto “nativo”, insomma si articola in un amplissimo ventaglio di possibili interventi.

Esso non solo sostiene ed insieme giustifica la legittimazione della Chiesa al possesso dei beni temporali, ma è anche indipendente dal potere civile.

Lo afferma lo stesso canone 1254, con una statuizione che produce una serie di conseguenze sul piano interpretativo di diretta incidenza nel settore del diritto ecclesiastico dello Stato.

Così da esso si ricava il divieto di ogni forma, vecchia o nuova che sia, di *dominium eminens* dello Stato sul patrimonio ecclesiastico compreso nel proprio territorio; il che, almeno in Italia, riguarda più tempi passati che quelli attuali. Si ricava pure la negazione di ogni pretesa dello stesso Stato in ordine a diritti economici di formazioni sociali, associazioni e fondazioni sorte per eseguire propri fini: il che invece è di grande attualità, lo Stato contemporaneo tendendo spesso surrettiziamente ad estendere la sua giurisdizione, specie tributaria, anche a quei settori, nonostante vi siano precisi e chiari divieti costituzionali, come, per l'Italia, l'art. 20 della Costituzione (“il carattere ecclesiastico ed il fine di religione e di culto di una associazione o istituzione non possono essere causa di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività”).

L'indipendenza dal potere civile non è comunque separatezza, ben potendo la Chiesa concordare con lo Stato delle deroghe: il Concordato allora come legge speciale (lo è anche per l'ordinamento canonico, come diremo parlando delle fonti) prevale sulle norme di carattere generale.

## 2. I beni e gli enti

Evitare un irragionevole accumulo di beni temporali, al di là delle obiettive esigenze poste dalla vita dell'istituzione ecclesiastica, ed evitare altresì una loro utilizzazione per finalità estranee alla Chiesa sono le esigenze etiche sottese alla disciplina canonistica relativa alla organizzazione economica e alla amministrazione patrimoniale dei beni temporali. Grazie al rispetto di queste esigenze, i beni e la loro amministrazione potranno essere occasione di esercizio delle virtù cristiane e servire in modo fruttuoso alla salvezza delle anime, cioè al fine generale dell'ordinamento canonico.

Il *Codex* non dà una definizione di "beni ecclesiastici". Si limita, al can. 1257, a due precisazioni. Parla anzitutto di beni "temporali", distinguendoli dunque da quelli spirituali, come i Sacramenti. In secondo luogo li qualifica come "appartenenti alla Chiesa", dove per Chiesa si intende l'istituto unitario, pertanto sia la Sede Apostolica, sia le altre persone giuridiche pubbliche esistenti nell'ordinamento canonico.

Ne consegue che sotto il profilo soggettivo beni ecclesiastici -siano essi materiali (*res corporales*), mobili o immobili; o immateriali (*res incorporales*), ad es. opere di autore- sono solo quelli appartenenti a persone giuridiche pubbliche nella Chiesa; sotto il profilo oggettivo sono solo quei beni temporali, la cui destinazione è vincolata in rapporto alle individuate finalità pubbliche proprie della Chiesa.

Già da queste prime riflessioni si può agevolmente dedurre che il principio generale, che regge la materia sotto il profilo della architettura istituzionale, riguarda la scelta della Chiesa di operare, per governare i propri beni, attraverso enti.

Più correttamente si dovrebbe parlare di persone giuridiche o morali, l'espressione "ente ecclesiastico" non essendo utilizzata dal *Codex*, né da quello vecchio del 1917 né da quello nuovo del 1983.

Nella codificazione canonica il termine ente, infatti, indica più genericamente le organizzazioni o istituzioni che nascono da interessi o attività di rilevanza ecclesiale per un determinato fine, a sua volta collegato al fine ultimo dell'ordinamento; l'aggettivo ecclesiastico ha uno spettro di significati assai ampio, che va dall'ente che vive "nella Chiesa" all'ente che è "della Chiesa", come parte della sua struttura costitutiva, all'ente che vive "per la Chiesa", avendo con essa fini omogenei e conformi.

Per comodità espressiva useremo anche noi l'espressione ente ecclesiastico, ma sempre avendo presente che si tratta di terminologia canonisticamente impropria.

La scelta del diritto canonico patrimoniale di agire attraverso enti deriva da una tradizione antica, profondamente radicata nella cultura canonistica e sedimentata grazie ad una elaborazione dovuta non solo a ragioni di mera "tecnicità" giuridica, ma anzitutto all'esigenza di applicare la dottrina del Corpo Mistico alla organizzazione esterna della Chiesa cattolica.

Una serie di nozioni (corpo morale, *universitas*, *institutum*) è elaborata già in età medievale (notevoli e raffinate ad esempio le concezioni di decretisti e decretalisti sulla figura giuridica della Chiesa e del monastero) per garantire la libertà ed autonomia della Chiesa e delle sue istituzioni ed insieme per definire il potere esercitabile sui beni esterni.

Sarà grazie alle categorie dei canonisti che, in generale, anche fuori dall'ordinamento

della Chiesa, la difesa e protezione della *libertas* e la capacità di acquistare e disporre di un patrimonio economico costituiranno sempre due funzioni permanenti, per il cui esercizio ogni sistema giuridico europeo occidentale attribuirà la personalità giuridica.

### 3. Personalità e soggettività giuridica

Soffermandoci ora sulla attuale normativa, va subito chiarito che nel linguaggio codiciale sono usate due espressioni: persona giuridica e persona morale.

L'espressione *persona iuridica* (can. 113 § 2) indica una realtà creata o comunque riconosciuta espressamente dall'ordinamento come entità di mero diritto umano, soggetta ad obblighi e diritti corrispondenti alla sua natura (ad es. Parrocchia o Associazione di fedeli).

L'espressione *persona moralis* "*ex ipsa ordinatione divina*" (can. 113 §1) indica esclusivamente la Chiesa cattolica; realtà quest'ultima sempre riconosciuta, sin dai primordi della elaborazione canonistica, come organismo unitario ed autonomo realizzante nel campo del diritto la figura, già delineata nel pensiero degli Apostoli e dei Padri della Chiesa, del "Corpo mistico di Cristo". Ed indica altresì la Sede apostolica, riguardo la quale la dottrina distingue tra l' "*officium Romani Pontificis*", che ha personalità morale per diritto divino, e gli organismi centrali della Curia, di cui al can. 361, che ruotano attorno a questo ufficio e sono anche essi enti in senso tecnico, ma non "*ex divina institutione*".

Le persone giuridiche non sono contrapposte alle persone morali, ma alle persone fisiche.

Si distinguono, dal punto di vista della loro soggettività personale o patrimoniale, in *universitates personarum aut rerum*. Sono cioè -per tradurre letteralmente, ancorché poco elegantemente, l'espressione latina- "insiemi di persone" (corporazioni) o di "cose" (fondazioni c.d. autonome), costituite dalla competente autorità ecclesiastica, perché, entro i fini prestabiliti, adempiano in nome della Chiesa al compito ad esse affidato in vista del bene pubblico.

Una tripartizione usata dalla dottrina le distingue in:

-a) enti attinenti alla costituzione gerarchica della Chiesa: *personae morales c. d. superiores* (Chiesa universale e Sede Apostolica dianzi citate), Collegio episcopale, Collegio cardinalizio, Università ecclesiastiche;

-b) enti della Chiesa particolare: Diocesi e comunità ad essa parificata (Prelatura territoriale, Abbazia territoriale, Vicariato apostolico, Prefettura ed Amministrazione apostolica stabilmente eretta: can. 368) nonché Parrocchia. La Diocesi è a sua volta strutturata grazie a specifici enti, come ad esempio il Consiglio presbiterale all'interno della Curia diocesana, nonché i Seminari (che sono enti della Chiesa particolare, ma, per quanto riguarda la costituzione e disciplina, sono alle dipendenze della Conferenza episcopale). Specifica persona giuridica pubblica rientrante nelle *universitates rerum* è poi lo *speciale institutum* (can.1274), che ha sostituito il sistema beneficiale con un nuovo regime patrimoniale, diretto a garantire il sostentamento del clero, la sicurezza sociale, nonché, ove necessario, un fondo comune (non necessariamente eretto in persona giuridica) con il quale i Vescovi possano soddisfare agli obblighi verso le altre persone ed insieme andare incontro alle varie necessità della Diocesi, compreso l'aiuto delle diocesi più ricche a quelle più povere. Al riguardo di questo ente, va sottolineato che il *Codex* (can. 1274 § 5) prescrive che esso sia costituito in modo da essere efficace nel diritto civile, così da potere ottenere il riconoscimento della personalità e capacità giuridica civile (che in Italia è

disciplinata dagli articoli 21-22 della legge 20.V.1985, n. 222), mentre lascia alle norme diocesane (can.1274 § 4) scegliere tra governo centralizzato nella Curia diocesana o decentramento a livello delle Parrocchie e delle altre persone giuridiche per la gestione economica dei servizi propri della Diocesi e delle altre incombenze;

-c) enti della Chiesa locale, cioè di circoscrizioni più ampie della Diocesi o enti affini, che integrano compiutamente la Chiesa particolare nella unità della Chiesa universale: Patriarcati delle Chiese orientali in comunione con Roma; Province ecclesiastiche della Chiesa latina, cioè raggruppamenti di più diocesi con a capo il Metropolita; Regioni ecclesiastiche, che riuniscono le Province di un determinato territorio, di regola rispondente a quello dello Stato; Conferenze episcopali collegate alla Regione ecclesiastica.

Un'altra classe di enti corrisponde a specifiche esigenze ed a tipici doveri-diritti dei fedeli. Sono Associazioni e Fondazioni, che nascono dall'impulso di fedeli e si concretizzano in: Istituti di vita consacrata, Associazioni di fedeli, Pie fondazioni. In considerazione della ecclesiasticità dei loro fini, essi possono essere approvati dalla autorità ecclesiastica, così che lo scopo particolare della singola persona giuridica canonica venga ricompreso tra i fini propri della Chiesa.

#### 4. Persone giuridiche pubbliche e persone giuridiche private

Una distinzione di specifico interesse è poi quella tra persone giuridiche pubbliche e persone giuridiche private.

Le persone giuridiche pubbliche -che, come si è detto sopra, possono essere titolari di beni ecclesiastici- sono tali o per disposizione di diritto o per concessione della autorità competente. Una rapida rassegna di alcuni canoni consente di individuare gli enti che rientrano in questa categoria. Vi appartengono *ipso iure* le Chiese particolari (can. 373), le Province ecclesiastiche (can. 432 §2), le Conferenze episcopali (can. 449, §2), le Parrocchie (can. 515 § 3), i Seminari (can. 238 §1), gli Istituti religiosi, le loro province e case (can. 634 §1). Tra le persone giuridiche pubbliche che possono acquistare personalità attraverso un decreto della competente autorità ecclesiastica sono le Regioni ecclesiastiche (can. 433 §2), le Università cattoliche (can. 807), le Conferenze dei Superiori maggiori (can. 709), le Università e Facoltà ecclesiastiche (can. 815-816), le Associazioni pubbliche di fedeli (can. 301 §3; 313); le Pie fondazioni autonome (can. 1303 §1, n. 1).

La natura pubblica non deriva tanto dal fine (tutte le persone giuridiche, anche private, devono adoperarsi per il bene comune della Chiesa), bensì dal modo di perseguire il fine comune: le persone giuridiche pubbliche agiscono in nome della Chiesa ed in qualche misura la impegnano come istituzione sociale; mentre quelle private agiscono in nome proprio e sotto l'esclusiva responsabilità dei propri membri.

Non tutti i beni, comunque, che in qualche modo permettono alla Chiesa di perseguire i propri fini, sono beni ecclesiastici nel senso tecnico dell'aggettivo.

Possono infatti darsi casi in cui l'ente, non costituito in persona giuridica pubblica, possa più efficacemente conseguire i suoi fini proprio perché i suoi beni, non essendo "ecclesiastici", non sono sottoposti alle limitazioni o ai controlli previsti dal diritto canonico per tali beni.

A queste ipotesi il *Codex* riserva la figura della persona giuridica privata (cann. 116-117), i cui beni, essendo posseduti da un soggetto eretto e riconosciuto dalla competente autorità, sono sottoposti ad un regime canonistico diverso di quello relativo sia ai beni di proprietà delle persone giuridiche pubbliche, sia a quelli dei singoli fedeli in quanto tali, sia a quelli appartenenti ad un ente sprovvisto della personalità giuridica. Questa figura da un

lato consente di disporre di uno strumento più agile rispetto alla personalità giuridica pubblica e dall'altro fa sì che i beni della persona giuridica privata non siano del tutto sottratti alla vigilanza della competente autorità ecclesiastica. Va soggiunto, per completezza di esposizione, che in determinati casi la autorità ecclesiastica può affidare a persone giuridiche sorte per iniziativa privata mandato di compiere una missione in nome della Chiesa.

La distinzione tra persona giuridica pubblica e privata risponde a due diversi modi di adempiere alla missione della Chiesa, alla quale tutti i fedeli in Cristo partecipano secondo il proprio *status* e la propria condizione: la modalità pubblica, o istituzionale, compete principalmente alla gerarchia; la modalità privata, o personale, a tutti i fedeli in ragione di quella chiamata universale alla santità, che rimane uno degli apporti più significativi del Concilio. In ogni caso nessuna persona giuridica potrà conseguire validamente la personalità se non saranno previamente approvati gli statuti (can. 117).

Inoltre possono esistere persone giuridiche provviste di uno statuto approvato, ma prive di personalità. L'autorità competente può decidere se attribuire o no la personalità, tenendo conto dell'esistenza di requisiti che permettano all'ente di perseguire un fine utile e di disporre mezzi necessari per esso. Esse allora (cann. 114 §1; 313) sono sottoposte alle norme sugli enti, avendo (grazie alla *erectio* o *adprobatio*) natura di vere e proprie corporazioni o *personae collectivae*. Il decreto di erezione conferisce non solo la personalità, ma anche, nella misura in cui sia necessaria, la missione per agire in nome della Chiesa, in quanto lo richiedano i fini propri della associazione ed unicamente in questo ambito.

Possono infine esistere enti canonici sprovvisti della personalità giuridica –sia pubblica sia privata- e che tuttavia sono qualificabili come soggetti giuridici. Si tratta per lo più di figure di patrimonio (cosiddetto “patrimonio allo scopo”, *Zweckvermögen*, secondo la dottrina civilistica) appartenente ad un unico soggetto o collettività, caratterizzato dalla specificità della destinazione nonché dalla autonomia rispetto ai patrimoni personali dei componenti la collettività (ad esempio la Pia fondazione, alla quale già sopra abbiamo accennato: can.1303-1304).

## 5. Alcune peculiarità canonistiche

Sarebbe lungo ora entrare nella specificità degli enti canonici previsti dal diritto universale. Basti qui ricordare che il *Codex*, al capo II del libro primo (cann.113-123), fornisce le norme generali, disciplinandone sia il momento costitutivo, sia l'autorità competente, sia la composizione, sia l'attribuzione di personalità.

Un aspetto generale va qui evidenziato: che per il diritto canonico il fine delle istituzioni trascende quello delle persone fisiche che le costituiscono o se ne avvalgono.

Perciò nota caratteristica non è solo la stabilità, ma addirittura la perpetuità (can. 120). Il che non pregiudica comunque la possibilità di soppressione dell'ente, e perciò la sua estinzione, quando, a giudizio della autorità competente, esso non sia più utile o non persegua più adeguatamente i propri fini o comunque quando, in quanto persona giuridica pubblica, abbia cessato di agire da cento anni o, in quanto persona giuridica privata, si verifichi una causa di estinzione specificamente prevista nello statuto.

Vi è poi un secondo aspetto della disciplina canonistica, che ci pare interessante ricordare come peculiarità.

Esso riguarda i principi attinenti al procedimento per la formazione della volontà collegiale sia per gli atti relativi alle elezioni, sia per quelli relativi ad altre attività negoziali.

Il can. 119 fissa il principio generale della maggioranza assoluta, purché sia presente

la maggior parte di quelli che devono essere convocati. Differenzia poi la regola da applicarsi qualora non si raggiunga detta maggioranza.

Nel caso di elezioni, dopo due scrutini inefficaci, la votazione verte sui due candidati che abbiano ottenuto la maggior parte dei voti o, se siano parecchi, sui due più anziani di età; dopo il terzo scrutinio, se rimane la parità, risulta eletto il più anziano.

Nel caso di altre attività negoziali, se non si raggiunga la maggioranza assoluta dei presenti e dopo due scrutini i suffragi siano eguali, il presidente “può dirimere la parità con il suo voto”: il che significa che egli ha la facoltà, ma non l’obbligo di trovare una soluzione.

Se questi meccanismi rivelano tutto il senso di prudenza istituzionale e di sapienza procedurale della Chiesa, del tutto peculiare è la prescrizione quanto a “ciò che tocca tutti come singoli”: in tal caso occorre l’unanimità, non basta la maggioranza.

Il § 3 dello stesso can. 119 recepisce infatti (come già il *Codex* del 1917) l’antica *regula iuris* “*Quod omnes tangit, ab omnibus adprobari debet*”, risalente al diritto romano.

Essa era stata inserita già da papa Bonifacio VIII nella raccolta di *regulae* aggiunte al Libro Sesto delle Decretali ed ha avuto una fondamentale importanza per la formazione delle consuetudini costituzionali dell’Europa medievale.

Il *Codex iuris canonici* già del 1919 (can. 101) ed oggi quello dell’83 (can. 119) la accoglie, ma introducendo l’espressione “*uti singulos*”, assente nell’antica regola 29. Ai fini della unanimità, non è sufficiente che la questione riguardi tutti, ma è necessario che li riguardi “come singoli”.

Sarebbe interessante poter qui approfondire questo specifico tema, se ve ne fosse il tempo.

Basti almeno osservare che non è facile stabilire in astratto ciò che riguarda individualmente la persona “*uti singula*” e ciò che riguarda la persona morale in se stessa, come la letteratura canonistica ha sempre ammonito, considerando l’argomento come uno di quelli di massima difficoltà.

Un interessantissimo saggio, tuttora attuale, venne scritto da un Maestro della nostra Università, Orio Giacchi. Ad esso rinviamo per i doverosi approfondimenti, limitandoci qui a rilevare che il principio generale del rispetto assoluto della persona rappresenta una caratteristica così forte dell’ordinamento canonico da venire prima di ogni altra tutela, anche a rischio di pregiudicare beni o diritti della collettività a cui appartiene.

## 6. Le fonti

Sinora abbiamo fatto prevalente riferimento alla normativa del *Codex iuris canonici* del 1983, come fonte di diritto universale, nel quale sono fissate le categorie giuridiche generali indispensabili per comprendere l’impalcatura su cui si regge la materia del patrimonio ecclesiastico.

Occorre ora ricordare una particolarità del sistema oggi vigente e che lo differenzia profondamente da quello che lo ha preceduto: la maggiore articolazione delle fonti normative.

A questa novità ha spinto quel principio di sussidiarietà, che il Sinodo dei Vescovi già nel 1967 (due anni dunque dopo la chiusura del Vaticano II e quando già la Commissione per la revisione del Codice del 1917 lavorava all’armonizzazione conciliare della legge della Chiesa) indicava tra i criteri direttivi della revisione, chiedendo espressamente che esso avesse ampia applicazione nel diritto patrimoniale della Chiesa.

La disciplina dei beni temporali ecclesiastici, oltre a garantire una maggiore equità

con il venir meno del sistema dei benefici annessi ad alcuni uffici, doveva infatti –secondo il Sinodo- tener presenti le leggi di ciascun Stato, le tradizioni e le consuetudini locali, la situazione socio-economica delle diverse regioni (Principi per la revisione del codice, n. 5-Ench. Vat., II, n. 1706): non più dunque un sistema rigido universalmente cogente, ma un sistema flessibile ed articolato su diversi livelli legislativi.

Per quanto riguarda l'Italia questo indirizzo ha trovato attuazione concreta dagli anni ottanta dello scorso secolo in poi. Alla pubblicazione nel 1983 del nuovo *Codex* ha infatti fatto seguito, a pochi mesi di distanza, la revisione del Concordato lateranense (1984), lo sviluppo del ruolo e della produzione normativa della Conferenza Episcopale Italiana, la presa di coscienza dell'identità di ogni Chiesa particolare con discipline di livello diocesano.

Di qui l'esigenza da parte degli operatori, non meno che degli studiosi, di conoscere le fonti, ma anche di coordinarle secondo una scala gerarchica.

### 6.1 Anzitutto vi è il *Codex iuris canonici*, come legge universale.

Nel documento pastorale “Comunione, comunità e disciplina ecclesiale” del 1988 la CEI ne evidenzia l'importanza, ricordando anche il principio ermeneutico di carattere generale, cioè che l'insegnamento del Vaticano II ne costituisce “il fondamentale criterio di interpretazione”.

Secondo questo indirizzo andranno dunque letti non solo i canoni del libro I dedicati alle persone giuridiche (cann. 113-123), ai quali abbiamo fatto specifico riferimento in precedenza, ma anche quelli dello stesso libro I dedicati all'esercizio della potestà di governo (cann.129-144), ed agli atti e ricorsi amministrativi (cann. 35-95: materia trattata anche nel libro VII ai cann. 1732-1739). Inoltre di specifica rilevanza sono i canoni contenuti nel libro V, che detta la disciplina generale dei beni temporali della Chiesa (cann. 1254-1310). Particolare attenzione va riservata ai canoni del libro II dedicati all'ordinamento della Curia diocesana (cann. 469-494), alla amministrazione dei beni delle Parrocchie (cann. 515-552), delle Chiese (cann. 556-563), degli Istituti religiosi. Per quanto in particolare attiene agli Istituti religiosi, la loro capacità economica, che è una conseguenza dell'essere essi configurati *ipso iure* come persone giuridiche, viene riconosciuta, ma con una raccomandazione, ripresa alla lettera dal decreto conciliare *Perfectae caritatis*, n. 13. Il can. 634, dopo aver confermato il riconoscimento della capacità di acquistare, possedere, amministrare e alienare beni temporali, a meno che le costituzioni la limitino, afferma ( § 2) : “evitino tuttavia ogni forma di lusso, di eccessivo guadagno, e di accumulazione dei beni”.

Per quanto riguarda in particolare la amministrazione dei beni in Italia, va ricordato che l'art.18 delle “Norme sugli enti e beni ecclesiastici” (approvate con Protocollo 15.XI.1984) prescrive che: “Ai fini della invalidità o inefficacia di negozi giuridici posti in essere da enti ecclesiastici non possono essere opposte a terzi, che non ne fossero a conoscenza, le limitazioni dei poteri di rappresentanza o l'omissione di controlli canonici, che non risultino dal codice di diritto canonico o dal registro delle persone giuridiche”.

### 6.2 Vi è poi la legislazione concordataria.

L'Accordo di revisione del Concordato lateranense 18 febbraio 1984 non è fonte solo per il diritto ecclesiastico dello Stato italiano, ma è anche fonte di diritto canonico, l'una delle due Alte Parti contraenti essendo stata la Santa Sede, che ha introdotto nel proprio ordinamento con le dovute procedure l'Accordo stipulato in sede internazionale. Basti qui ricordare come l'art. 7 c. 2, precisando che sono ecclesiastici quegli enti “eretti o



approvati secondo le norme del diritto canonico i quali abbiano finalità di religione o di culto”, rinvii all’ordinamento canonico due requisiti necessari per la concessione della personalità giuridica civile ad un ente ecclesiastico: il primo requisito è rappresentato dalla creazione formale dell’ente da parte della organizzazione della Chiesa ed il secondo è dato dallo scopo di culto o di religione, che deve essere istituzionalmente proprio dell’ente.

Quanto in particolare alle attività che in concreto possano qualificarsi “di religione” o “di culto”, le “Norme circa gli enti e beni in Italia e circa la revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano e degli interventi del medesimo nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici” (predisposte dalla Commissione paritetica ex art. 7 n. 6 Accordo di revisione) hanno introdotto le opportune regolamentazioni di dettaglio. Esse sono state promulgate con decreto 3 giugno 1985 emanato dal cardinale Segretario di Stato in virtù degli speciali poteri conferitigli dal Pontefice; pertanto sono a tutti gli effetti fonti di diritto particolare pontificio per la Chiesa in Italia, oltre che fonti del diritto ecclesiastico dello Stato italiano.

**6.3** Terza fonte è di diritto particolare: si tratta della legislazione attribuita o dal *Codex* o dalle disposizioni concordatarie o di derivazione concordataria (come le testé citate “Norme”) alla competenza della CEI, figura concreta dell’unità della Chiesa in Italia.

Si tratta di un *corpus* normativo ormai poderoso.

Anzitutto vanno evidenziate le delibere CEI adottate dopo l’entrata in vigore del Codice di diritto canonico in ordine a specifici aspetti di varie materie: così le delibere del 1983 n. 4 “Funzione del Collegio dei consultori” in riferimento al can. 502 §3; n. 6 e n. 7 rispettivamente su “Libri di Registro parrocchiale obbligatori” e “Libri di registro facoltativi” in riferimento al can. 535 §1; n. 11 “Determinazione di atti di straordinaria amministrazione”, in riferimento al can. 1281, da vedersi anche in collegamento con la successiva delibera n. 37 del 1990 ( “Atti di straordinaria amministrazione posti dal Vescovo diocesano); n. 14 “Rinvio alla legge civile su transazioni, compromessi ecc.” in riferimento al can. 1714; n. 15 “Non si creano Uffici per controversie amministrative” in riferimento al can. 1733 §2; n. 16 “Costituzione provvisoria del Collegio dei consultori” in riferimento al can. 502 § 3; 20, 37, 38).

Per quanto riguarda gli anni successivi al 1983 si vedano le delibere n. 19 del 1984 “Normativa sui Consigli presbiterali”, in riferimento al can. 496; n. 20 del 1999 con precedente determinazione del 1984 “Somma minima e massima indicativa autorità competente per licenze alienazioni” in riferimento al can. 1292 §1; n. 23 del 1985 “Organo CEI competente per erezione associazioni pubbliche nazionali” in riferimento ai cann. 312 e 320; n. 38 del 1990 su precedente delibera dell’85 “Contratti di locazione” in riferimento al can. 1297.

Un ulteriore gruppo di delibere attiene poi alla condizione dei sacerdoti, al sistema del loro sostentamento, comprese le funzioni previdenziali integrative con ben 13 delibere dal n. 43 al n. 55, poi opportunamente unificate nel Testo Unico in materia di sostentamento del Clero (delibera n. 58 del 1991 successivamente oggetto di modifica del 2000 e 2001, integrazione del 2001 e determinazione del 2003). Al Testo Unico, che rappresenta un punto di riferimento normativo ormai di primaria importanza, va poi aggiunta la delibera n. 62 del 1999 “Aspetti della gestione degli Istituti diocesani di sostentamento” in riferimento al can. 1274; e la n. 63 del 2000 “Provvidenze economiche per chi ha abbandonato il ministero” in riferimento al can. 292.

Altre delibere ancora riguardano i criteri di ripartizione, assegnazione e gestione delle somme derivanti dall’otto per mille (delibera n. 57 del 1990). Infine va menzionata la

normativa per la tutela e conservazione del patrimonio storico-artistico della Chiesa in Italia.

Il confronto tra regola universale del *Codex* e norma particolare evidenzia un ruolo della CEI nel sostentamento del clero certamente assai più ampio rispetto a quello, tutto sommato ridotto, contemplato nel Codice, che al can. 1272 si limita ad affidare alla Conferenza episcopale il compito di disciplinare “con norme opportune concordate con la Sede Apostolica e dalla medesima approvate” il governo dei benefici, così che i loro redditi siano gradualmente trasferiti all’Istituto diocesano per il sostentamento del clero.

Questa espansione del ruolo della CEI è stata e tuttora è certamente dovuta sia a ragioni pratiche di interlocuzione con lo Stato italiano (che non avrebbe potuto avere ad interlocutori, per la attuazione delle norme pattizie, i moltissimi Vescovi diocesani) sia soprattutto alla necessità di giungere agevolmente all’obiettivo principale della riforma: la perequazione delle condizioni economiche del clero. Essa ha suscitato qualche perplessità giuridica, comportando limitazioni all’autonomia delle singole Diocesi.

#### 6.4 Quarta fonte è la legislazione provinciale.

I vescovi di una medesima Provincia ecclesiastica (cfr. cann. 431-432; 435-446) possono dare disposizioni in sede di Assemblea provinciale (in materia di tasse per i rescritti e di definizione di talune offerte, ai sensi dei canoni 952§1 e 1264), nonché in sede di vero e proprio Concilio provinciale, nel quale esercitano la potestà legislativa con estensione di carattere generale.

6.5 Quinta fonte è la legislazione diocesana, che il Vescovo stabilisce o con proprie leggi o decreti generali (cann. 391; 1213; 29; 30) oppure in sede di Sinodo diocesano (cann. 460-468).

E’ la parte più delicata, sulla quale si sofferma in modo particolare l’“Istruzione in materia amministrativa” CEI 1 aprile 1992, che, pur non avendo natura giuridicamente vincolante, ha comunque l’autorità indicata dall’art.18 dello Statuto CEI e può tuttora dirsi il testo fondamentale, al quale fare riferimento non solo per i principi dettati per la legislazione diocesana, ma in generale per ogni questione canonistica o ecclesiasticistica in materia amministrativa-patrimoniale. Ad essa, tra l’altro, è allegata anche una classificazione degli enti, utile per comprendere e catalogare il diritto particolare vigente in Italia.

L’Istruzione, oltre a raccomandare al Vescovo di dare norme chiare che scoraggino arbitrii, discriminazioni, evasioni e siano rispettose sia delle norme di rango superiore (quelle del diritto canonico universale, cioè della Santa Sede, e quelle del diritto canonico particolare, cioè, nell’ordine, della CEI, della Assemblea dei Vescovi della Provincia, del Concilio provinciale) sia dei principi della buona amministrazione, elenca gli ambiti riservati alla potestà legislativa del Vescovo.

Essi sono: 1) l’eventuale definizione di norme generali in materia di amministrazione dei beni delle persone giuridiche soggette alla sua giurisdizione (can. 1276); 2) l’ordinamento degli uffici della Curia diocesana (cann. 469-494); 3) la definizione degli atti di straordinaria amministrazione (can. 1281 §2); 4) le norme tributarie imponibili alle persone giuridiche pubbliche (can. 1263), le tasse amministrative per servizi ricevuti dalla amministrazione ecclesiastica (can. 1264) e le disposizioni circa le collette (can. 1266); 5) la determinazione di strumenti ed indirizzi per favorire la comunione e la perequazione tra gli enti ecclesiastici, in special modo tra le Parrocchie, fino alla eventuale costituzione di un fondo comune (*massa communis*, can. 1274 §3); 6) le norme in materia di struttura,

competenze, funzionamento, designazione dei Consigli parrocchiali per gli affari economici (can. 537); 7) la disciplina del clero diocesano, in particolare quanto alla distinzione della amministrazione dei beni propri da quella dei beni degli enti ecclesiastici cui i sacerdoti siano addetti, la confezione ed il deposito del testamento, la tenuta della casa canonica, la promozione del fondo diocesano di solidarietà fraterna tra sacerdoti, l'assistenza da assicurare ai parroci emeriti ed ai sacerdoti inabili (Cfr. CEI "Sovvenire alle necessità della Chiesa", n. 22); 8) il regolamento delle Fondazioni pie (cann.1299-1310; 9) le norme circa la remunerazione che i sacerdoti ricevono dagli enti ecclesiastici presso i quali esercitano il ministero (legge n. 222/1985, art. 33 a ).

#### **6.6** Sesta fonte è la consuetudine.

Nell'ordinamento canonico essa ha sempre svolto un ruolo di grande importanza, rappresentando lo strumento giuridico più efficace perché sull'assetto dell'ordine sociale giusto possa incidere, come afferma il Concilio (*Lumen Gentium*, 32), "l'azione comune di tutti i fedeli in ordine all'edificazione del Corpo di Cristo".

Il *Codex* ne definisce requisiti e limiti ai cann. 23-28. In ogni caso la consuetudine, oltre che fonte, è "ottima interprete delle leggi" (can. 27),

#### **6.7** Settima fonte è la canonizzazione della legislazione civile (can 22).

Si tratta dei casi -frequenti in materie per le quali sia opportuna una uniformità di criteri negli ordinamenti della Chiesa e dello Stato- nei quali il legislatore ecclesiastico si astiene dal dettare norme e rinvia alle leggi dello Stato, perché queste vengano applicate anche in ambito canonico.

Per il tema che ci sta occupando si segnalano alcune disposizioni: 1) le norme di diritto civile vigenti nel territorio sui contratti e sui pagamenti (can. 1290); 2) la disciplina civile della prescrizione (can. 197); 3) le norme civili in materia di lavoro e vita sociale da osservarsi dagli amministratori dei beni (can. 1286), purché -si badi- "secondo i principi della Chiesa" e con l'obbligo di retribuire con giustizia ed onestà i lavoratori dipendenti "così che essi siano in grado di provvedere convenientemente alle necessità proprie e dei propri familiari" (can. 1286 in diretta applicazione dei principi della dottrina sociale della Chiesa sul così detto salario familiare).

Richiami alla legislazione civile sono altresì disposti quanto alla particolare diligenza richiesta agli amministratori che devono "curare che sia messa al sicuro la proprietà dei beni ecclesiastici in modi civilmente validi" (can. 1284 §2) e devono altresì osservare non solo le disposizioni canoniche, ma anche quelle civili e "badare che dalla inosservanza delle leggi civili non derivi danno alla Chiesa" (can. 1284 § 3).

Anche in materia processuale il rinvio alla legge civile è consigliato tra "i modi per evitare i giudizi" (Libro VII, parte III, titolo III) nella transazione e nel compromesso, ma solo in via sussidiaria, quando cioè le parti non abbiano richiamato specifiche norme e non ci sia una disposizione della CEI.

Infine il richiamo alla legge civile è inserito in materia di sentenza arbitrale (can. 1716).

### **7. Brevi osservazioni conclusive**

Con quanto sin qui detto, senza alcuna pretesa esaustiva in una materia tanto vasta, ho cercato di porre in evidenza gli aspetti più significativi della tematica affidatami.

Mi sia consentita ora una breve riflessione conclusiva.

A noi è data la contingenza di vivere tempi, nei quali la globalizzazione rischia di produrre iniquità, se non governata alla luce di principi di solidarietà e di giustizia sociale. Le sfide sono molte ed in molteplici direzioni.

Va dato atto alla Chiesa universale -unico governo globale oggi esistente- di avere raccolto alcune sfide e, in risposta ad esse, di avere usato insieme coraggio istituzionale e pazienza, anche contro polemiche vivacissime al suo interno, nel tradurre i principi innovatori del Concilio Ecumenico Vaticano II in nuove articolazioni organizzative e normative dell'impianto patrimoniale.

Va dato altresì atto alla Conferenza Episcopale Italiana di avere saputo tradurre le indicazioni universali in norme aderenti alle esigenze del contesto italiano, ed ai Vescovi diocesani di essersi impegnati nella messa a punto della normativa di loro competenza.

Il sistema che ne è derivato può dirsi ancora in fase di rodaggio. Lo dimostrano le molte delibere CEI dirette a puntualizzare specifici aspetti, così come la legislazione diocesana in qualche caso tuttora *in itinere*.

Ma già dai risultati sinora conseguiti esso, pur con tutte le limitazioni che ogni costruzione giuridico-economica reca in sé, appare un esempio di prudente conciliazione tra esigenze locali e esigenze universali, tra diritti della persona e postulati dell'ordinamento.

“*Local*” e “*global*” -per riprendere due termini frequentemente usati dai teorici delle riforme-, se sapientemente coniugati tra loro, rinsaldano la tenuta del sistema, non lo frantumano, pur consentendo regimi differenziati. La situazione italiana lo dimostra, fornendo modelli esportabili anche in altre realtà particolari della Chiesa universale.

In ogni caso l'unità dell'edificio canonistico è garantita da una sua specifica pietra angolare: la suprema autorità del Romano Pontefice. Con una norma di salvaguardia, che apre il Titolo dedicato alla “amministrazione dei beni” (can. 1273), il *Codex* ricorda che il Sommo Pontefice rimane il supremo amministratore.

Ponendo fine ad una polemica dottrinale sulla estensione della supremazia pontificia in ambito patrimoniale, il canone in questione chiarisce che il Supremo Pontefice, “in forza del primato di governo” (non dunque in forza di una ormai superata potestà dominicale) è il supremo amministratore ed economo di tutti i beni ecclesiastici e può dunque esercitare tutti gli atti di ordinaria e straordinaria amministrazione, che competano ad altri soggetti su beni ecclesiastici, qualunque sia la natura di questi beni ed ovunque si trovino; quando egli eserciti questa potestà, in ragione della sua supremazia, egli esclude ogni facoltà dell'amministratore inferiore.

In un sistema giuridico, come quello della Chiesa, “aperto verso l'alto”, il potere del Vicario di Cristo, Successore di Pietro, non può non essere, anche nel delicatissimo campo patrimoniale, pieno, immediato, ed esercitabile sempre liberamente (can. 331) e non può non estendersi non solo alla Chiesa universale nel suo insieme, ma ad ogni singola persona, Chiesa particolare o suo raggruppamento (can.333).

Ma, per quanto raffinati e duttili possano essere i sistemi giuridici, i meccanismi economici, la sensibilità pastorale, la sfida concreta si giocherà pur sempre nel campo della applicazione attuata in concreto dagli operatori. Essi non solo dovranno rispettare le leggi, ma soprattutto, nel far ciò, non dovranno mai dimenticare due punti peculiari del diritto della Chiesa: che norma fondamentale dell'ordinamento canonico è l' “equità canonica” e che regola di condotta primaria è il *sensus Ecclesiae*.