

APULIA THEOLOGICA

RIVISTA DELLA FACOLTÀ TEOLOGICA PUGLIESE

Rapporto con le future generazioni: aspetti antropologici, etici e teologici

Michele ILLICETO
Ferdinando MENGA
Rachel MUERS
Domenico SCARAMUZZI
Luca TORRE

Luca ALBANESE
Gualtiero BASSETTI
Antonio BERGAMO
Vincenzo DI PILATO
Alexandru MĂLUREANU
Francesco SCARAMUZZI
Manuela TEDESCHI

1 ANNO V
GENNAIO / GIUGNO 2019

EDB



Per tutto ciò che riguarda la direzione e la redazione (manoscritti, libri da recensire, invii per cambio, ecc.) indirizzare a

APULIA
THEOLOGICA

Largo San Sabino, 1 – 70122 Bari
Tel. 080 52 22 241 ■ Fax 080 52 25 532
rivista@facoltateologica.it

**DIREZIONE EDITORIALE
ED AMMINISTRATIVA**

Direttore

Vincenzo DI PILATO

Vicedirettore

Francesco SCARAMUZZI

Comitato di redazione

Annalisa CAPUTO – Gerardo CIOFFARI –
Francesco MARTIGNANO – Salvatore MELE –
Luca DE SANTIS – Pio ZUPPA

Segretario/amministratore

p. Santo PAGNOTTA op

Proprietà

Facoltà Teologica Pugliese (Bari)

Direttore Responsabile

Vincenzo DI PILATO

*Le recensioni vanno spedite all'indirizzo
rivista@facoltateologica.it
apth@facoltateologica.it*

Gli autori riceveranno l'estratto
dell'articolo pubblicato in pdf

La rivista è soggetta a Peer Review.

*Le norme redazionali sono consultabili
nelle ultime pagine della rivista e all'indi-
irizzo [http://www.facoltateologica.it/
apuliatheologica](http://www.facoltateologica.it/apuliatheologica)*



**Centro
Editoriale
Dehoniano**

*Per l'amministrazione,
gli abbonamenti,
la vendita dei fascicoli, ecc., rivolgersi a*
Centro Editoriale Dehoniano
Via Scipione Dal Ferro 4
40138 Bologna
Tel. 051 3941255
Fax 051 3941299
ufficio.abbonamenti@dehoniane.it

Abbonamento 2019

Italia € 50,00

Italia annuale enti € 63,00

Europa € 70,00

Resto del Mondo € 80,00

Una copia € 31,00

*L'importo dell'abbonamento può essere
versato sul conto corrente postale 264408
intestato al C.E.D.
Centro Editoriale Dehoniano S.R.L. –
Bologna*

ISSN 2421-3977

*Registrazione del Tribunale di Bari
n. 3468/2014 del 12/9/2014*

Editore

Centro Editoriale Dehoniano,
Bologna
www.dehoniane.it

Stampa

Italiatipolitografia, Ferrara 2019

SOMMARIO

FOCUS

FERDINANDO MENGA

Il tempo delle generazioni, i tempi della responsabilità.

Riflessioni sulla giustizia intergenerazionale

alla luce di un'etica dell'alterità..... » 5

MICHELE ILLICETO

Il diritto del futuro e la responsabilità del presente » 25

LUCA TORRE

I limiti del contrattualismo » 45

DOMENICO SCARAMUZZI

La responsabilità è dal futuro..... » 63

RACHEL MUERS

«The Poor Will Never Cease»: Theological-Textual

Configurations of Time, Responsibility and Justice » 81

ARTICOLI

GUALTIERO BASSETTI

La pace del Mediterraneo.

Vocazione e missione di una Chiesa mediterranea » 99

VINCENZO DI PILATO

Interiorità e socialità.

Alcune implicazioni antropologiche dell'atto di fede » 107

ANTONIO BERGAMO

Identità e appartenenza nella prospettiva

di un'antropologia trinitaria..... » 127

FRANCESCO SCARAMUZZI

Repetitorium Theologiae Fundamentalis. Una riflessione

sull'evoluzione della teologia fondamentale

a partire da un testo apologetico » 141

LUCA ALBANESE	
<i>La vigilanza canonica sugli enti ecclesiastici diocesani</i>	» 177
ALEXANDRU MĂLUREANU	
<i>The Importance and Significance of Communication and Communion: Conceptual Framework and Theological Perspective</i>	» 199
MANUELA TEDESCHI	
<i>Il grido di abbandono di Gesù in croce. Una lettura teologica alla luce del vissuto spirituale di A. von Speyr e C. Lubich</i>	» 215
RECENSIONI.....	» 249

LUCA ALBANESE*

La vigilanza canonica sugli enti ecclesiastici diocesani

Premessa

Da sempre la Chiesa ha riservato una grande attenzione all'amministrazione dei beni temporali, dedicando persino all'argomento una parte fondamentale della propria normativa. Questa sollecitudine, che non risparmia certamente qualche incomprensione e soprattutto la fatica di adeguare le proprie visioni alle richieste sempre più esigenti degli ordinamenti statuali, nasce dalla peculiarità rivestita dai beni ecclesiastici nell'ordinamento canonico e fissata con estrema chiarezza nel can. 1254 § 2 *CIC*.

La norma dopo aver stabilito il diritto nativo della Chiesa ad acquistare, possedere, amministrare e alienare i beni temporali, indica in poche battute i fini delle predette attività, ossia regolare il culto divino, provvedere all'onesto sostentamento del clero e degli altri ministri, esercitare le opere di apostolato e di carità, specialmente in favore dei poveri.

Sono questi fini, di natura evidentemente soprannaturale, che giustificano ogni sforzo tanto sul piano della riflessione quanto sul concreto livello della gestione.¹ Il continuo rapporto tra il fine soprannaturale e i beni temporali come mezzo è assicurato dall'istituto giuridico della vigilanza canonica.

* Vicario episcopale per gli affari giuridici, diocesi di Nardò-Gallipoli (luca.albanese@gmail.com).

¹ «La Chiesa infatti benché comunità soprannaturale con fine e mezzi soprannaturali, vive nel tempo e agisce e realizza i suoi fini in modo umano. Per raggiungere l'unico suo fine, per il quale esiste e al quale tutti gli altri devono essere ricondotti, cioè la salvezza delle anime, essa ha bisogno di beni temporali. Tale necessità, in quanto si fonda sulla natura stessa della Chiesa e sulla realizzazione del suo fine, stabilisce un nesso tanto stretto tra fini e mezzi temporali che l'acquisto di questi è un diritto. E siccome il fine della salvezza delle anime è proprio ed esclusivo della stessa Chiesa, tale diritto è originario, proprio e nativo: deriva dalla stessa volontà del Fondatore che ha voluto così la sua Chiesa» (V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, Bologna 1995, 66).

1. Amministrazione e vigilanza nel Codice del 1917

Nella codificazione pio-benedettina il can. 1519 § 1 stabiliva il dovere dell'ordinario del luogo a vigilare su tutti i beni ecclesiastici presenti nel proprio territorio e non sottratti alla giurisdizione in virtù di particolari prescrizioni.² La norma trovava il suo inquadramento in una distinzione operata dal Codice tra amministrazione e vigilanza. La prima spettava alla persona morale, mentre la seconda, di competenza dell'ordinario del luogo, era definita dal can. 1521 § 2, come *ius visitandi, exigendi rationes et prescribendi modum administrationes*.³ Il compito della vigilanza comprendeva quindi al proprio interno diversi aspetti, quali la possibilità di normare attraverso precise *istruzioni*, il diritto a esigere la presentazione del rendiconto annuale,⁴ la provvisione dell'amministratore per chiese e luoghi pii,⁵ il controllo sull'osservanza delle disposizioni concernenti l'inventario dei beni e il giuramento di fedeltà.⁶

Talvolta, la funzione assumeva contorni molto specifici attraverso il cosiddetto istituto giuridico della *licentia*. Ciò si verificava in tutta una serie di casi, quali l'alienazione,⁷ la sottoscrizione di un qualunque contratto peggiorativo del patrimonio,⁸ la costituzione di diritti reali o la stipula di un contratto di locazione su fondo rustico.⁹

Non ha goduto della stessa fortuna il concetto di amministrazione, rimasto per molti aspetti indefinito e affidato alle cure della dottrina. Quest'ultima era solita distinguere tra amministrazione in senso stretto e in senso lato, ricomprendendo nella prima categoria gli atti ordinari di gestione, e nella seconda qualunque atto a contenuto patrimoniale, alie-

² «Loci Ordinarii est sedulo advigilare administrationi omnium bonorum ecclesiasticorum quae in suo territorio sint nec ex eius iurisdictione fuerint subducta, salvis legitimis praescriptionibus, quae eidem potiora iura tribuant» (*Codex iuris canonici Pii X Pontificis Maximi iussu digestus Benedicti XV auctoritate promulgatus*, Typis polyglottis Vaticanis 1917, d'ora in poi CIC-'17).

³ *Ivi*, can. 1521 § 2.

⁴ *Ivi*, can. 1525 § 1.

⁵ *Ivi*, can. 1521 § 1.

⁶ *Ivi*, can. 1522.

⁷ Cf. *ivi*, can. 1530 § 1.

⁸ Con riferimento ai contratti peggiorativi scrive U. Baste: «Contractus, quibus conditio Ecclesiae peior fieri potest, comprehendunt omnia negotia, quibus alienatio in sensu proprio praeparari vel inchoari censetur. Eiusmodi sunt actiones et transactiones, quibus iura ecclesiae in bona ceduntur, uti sunt remissio servitutis activae, admissio servitutis passivae, concessio ususfructus, cessio litis, renuntiatio actionis, locatio bonorum de qua in can. 1541» (U. BASTE, *Introductio in Codice*, Neapoli 1956, 822).

⁹ «Contractus locationis alicuius fundi ecclesiastici ne fiant, nisi ad normam can. 1531, § 2» (CIC-'17, can. 1541 § 1).

nazioni e acquisizioni comprese. Al di là di queste scarse riflessioni la dottrina raramente si soffermava sulla natura degli atti di amministrazione, pur concordando sulla potestà di governo come fonte degli stessi.¹⁰

2. Il concetto di vigilanza canonica in materia di beni temporali

Dal punto di vista strettamente concettuale la vigilanza può essere definita come il complesso di attività previste e disposte da un ordinamento al solo fine di verificare il corretto operato dei soggetti sottoposti al controllo.

Nell'ordinamento canonico il concetto di vigilanza è rapportato a diversi contesti, molti dei quali completamente estranei al settore dei beni temporali.¹¹ Per quest'ultimo ambito la vigilanza trova una specifica formulazione nel can. 1276 CIC.

La norma, confermando le facoltà già riconosciute dal Codice del 1917, stabilisce il dovere dell'ordinario a vigilare con cura sull'amministrazione delle persone giuridiche pubbliche a lui soggette, nonché il dovere a indicare, mediante opportune istruzioni, come i beni debbano essere gestiti, tenendo conto delle disposizioni del diritto universale e particolare, delle legittime consuetudini e delle circostanze.

Il sommario richiamo del contenuto normativo lascia intravedere alcuni tratti specifici della funzione. Innanzitutto, emerge con chiarezza la distinzione tra attività di vigilanza e amministrazione dei beni. L'amministrazione si caratterizza sempre per essere un'azione tesa a qualificare o gestire risorse economiche sulle quali il *dominus* esercita un diritto. In questo senso, essa suppone la disponibilità dei beni e la concreta possibilità di alienare, migliorare o custodire quanto posseduto.¹²

¹⁰ Per una panoramica completa ed esaustiva sul concetto di amministrazione nel Codice del 1917 cf. F. GRAZIAN, *La nozione di amministrazione e alienazione nel codice di diritto canonico*, Roma 2002, 115-163.

¹¹ A questo proposito appare illuminante la disamina di A. Longhitano che indica nel proprio studio i diversi contesti di richiamo dei verbi *vigilare*, *advigilare* e *invigilare*, ponendo così in risalto la concreta difficoltà della dottrina a formulare una nozione giuridica unitaria del concetto. Solo a titolo esemplificativo la vigilanza è richiamata nella codificazione giovannea sotto la specie del dovere nei cann. 305 § 1; 323 e 325 § 1 CIC e come esercizio dell'autorità in genere nei cann. 259 § 2, 323 § 2, 392 § 2; 436 § 1 n. 1, 528 § 2, 624, 823 § 1, 914, 922, 957, 1301 § 2, 1445 § 3 n. 1 (*Codex iuris canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus*, Città del Vaticano 1983, d'ora in poi CIC). Per maggiori approfondimenti A. LONGHITANO, «L'amministrazione dei beni: la funzione di vigilanza del Vescovo diocesano», in ID., *I beni temporali della Chiesa*, Città del Vaticano 1999, 83.

¹² «Amministrare i beni significa disporre di essi, e implica l'esercizio del diritto di dominio. L'amministrazione spetta al proprietario, anche se è solo un aspetto del

I tratti della vigilanza, invece, si collocano in una prospettiva diversa. Scopo della funzione non è la gestione, né diretta né indiretta dei beni, ma piuttosto la costante verifica del legame tra amministrazione e finalità astrattamente previste dalle norme sul tema.

Purtroppo, nella prassi, non è infrequente una certa confusione tra i due ambiti. Ciò accade, ad esempio, quando il soggetto deputato alla vigilanza assume in concreto ruoli decisionali significativi in rapporto alla normale conduzione delle persone giuridiche sottoposte alla propria funzione.

Con tutta evidenza lo stile in parola contraddice apertamente la *mens legislatoris*, che ha inteso separare i due aspetti per una ragione oggettiva: chi amministra non può essere colui che controlla. Anche l'istituto del Commissariamento per le associazioni pubbliche di fedeli (can. 318 § 1 CIC), oppure l'intervento dell'ordinario in caso di negligenza dell'amministratore (can. 1279 § 1 CIC), sono da leggersi in questa prospettiva, ossia quali mezzi tesi unicamente al ripristino di una corretta amministrazione. Fuori dal loro contesto i suddetti strumenti integrano forme di abuso, che alterano la naturale distinzione, fissata dalle norme, tra controllo e concreta gestione dei beni. Analogo discorso è da farsi per la *funzione di supplenza* prevista per le persone giuridiche non dotate di un amministratore proprio.¹³

Oltre a quanto segnalato è possibile riconoscere nella vigilanza canonica un secondo scopo: il supporto alle attività amministrative degli enti e delle persone sottoposte. Questo elemento pone in luce un antico problema, dato dal rapporto tra legittima autonomia degli amministratori nell'esercizio delle proprie funzioni e il diritto dell'autorità ecclesiastica a verificare il corretto andamento dell'azione amministrativa.

Generalmente, secondo un *cliché* ormai consolidato nella mentalità comune, autonomia e vigilanza appaiono come realtà contrapposte. L'autonomia è spesso considerata una *ricchezza* mentre la vigilanza nei termini di un *male necessario*, da accettare o tollerare solo in presenza di questioni particolarmente complesse e delicate. Una sorta di *eterno*

diritto di proprietà (cf. cann. 1254 § ; 1255; 1256)» (DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, 145).

¹³ Sulla facoltà di supplenza il Pontificio consiglio per i testi legislativi afferma: «Nel paragrafo primo del can. 1276 va sottolineata, innanzitutto, l'attribuzione all'ordinario della *vigilanza* sull'amministrazione. Si tratta di vigilanza non di amministrazione. La vigilanza comprende il diritto di ispezione, di esigenza dei conti, di stabilire le modalità di una corretta e ordinata amministrazione, di dare la licenza per alcuni atti amministrativi di una certa gravità o rilevanza (cf. cann. 1277, 1281, 1285, 1292). La vigilanza *non* comprende, quindi, il diritto di *supplenza* della rappresentanza» (PONTIFICIO CONSIGLIO PER I TESTI LEGISLATIVI, *Nota esplicativa. La funzione dell'autorità ecclesiastica sui beni ecclesiastici*, n. 5, in *Communicationes* 36[2004], 24-32).

tributo alla libertà, parafrasando il pensiero di Thomas Jefferson, padre fondatore e terzo presidente degli Stati Uniti d'America (1743-1826).

Simili visioni, ovviamente, non rendono giustizia né dell'autonomia e tanto meno della vigilanza, giacché la prima non è certamente da intendersi come autoreferenzialità e la seconda non si riduce al semplice potere ispettivo.

Può sembrare retorico ma l'unica chiave interpretativa di questo delicato rapporto non può che essere la *corresponsabilità*. Richiamata spesso nel quadro della disciplina riguardante gli organismi di partecipazione ecclesiale, la corresponsabilità riveste un ruolo decisivo anche nel contesto del diritto patrimoniale, dove manifesta la propria rilevanza secondo una duplice forma. In primo luogo, essa configura la vigilanza come *contributo* all'efficacia dell'azione amministrativa ecclesiale. In questo senso, la funzione si declina necessariamente, al di là degli atti particolari, quale *conferma* o *correzione* di un orientamento concretamente assunto nella gestione dei beni temporali e più o meno conforme alle esigenze della testimonianza evangelica. Un aspetto tutt'altro che trascurabile, specie laddove si rifletta sulle possibili implicazioni di una collocazione impropria delle risorse economiche della Chiesa.

Inoltre, la corresponsabilità rende possibile la vigilanza come *condivisione delle informazioni*, perfezionando in alcuni casi i processi decisionali e in altre occasioni prevenendo i conflitti. Vantaggi che rendono, senza dubbio, l'azione degli amministratori più lineare e meno problematica.

Volendo concludere sul punto nell'ordinamento canonico è possibile configurare la vigilanza come:

- 1) *distinta* da qualsiasi forma di amministrazione, anche solo indiretta, per assenza di un potere dispositivo sui beni della persona giuridica;
- 2) *originale* quanto ai suoi compiti e solo genericamente riconducibile ad altre forme di controllo presenti negli ordinamenti civili;
- 3) *integrata* in un quadro di principi caratterizzato dal rispetto delle norme (principio di legalità) e dalla condivisione degli orientamenti (principio di corresponsabilità);
- 4) *strumentale* in rapporto alla prevenzione dei conflitti e al perfezionamento dei procedimenti decisori.

Tale funzione, in continuità con quanto previsto nel *Codex* del 1917, conserva al proprio interno l'attività regolamentare,¹⁴ decisiva quanto alla determinazione delle concrete ipotesi di intervento.

¹⁴ Con riferimento alla funzione di regolamentazione l'Istruzione CEI in materia amministrativa del 2005 (IMA) si esprime nei seguenti termini: «L'ampia applicazione

3. I soggetti

Con riferimento all'esercizio della funzione la prima figura, per espressa previsione del can. 1276 § 1 *CIC*, è certamente data dall'ordinario. Ai sensi del can. 134 § 1 *CIC*, con il nome ordinario si intendono, oltre al romano pontefice,

i Vescovi diocesani e gli altri che, anche solo interinalmente, sono preposti a una Chiesa particolare o a una comunità ad essa equiparata a norma del can. 368;¹⁵ inoltre coloro che nelle medesime godono di potestà esecutiva 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, che possiedono almeno potestà esecutiva ordinaria.

Dunque, stando al dato normativo, nel contesto di una diocesi, lo *ius advigilandi* spetta in prima battuta al vescovo diocesano, al vicario generale o al vicario episcopale competente per il settore amministrativo.

A norma del can. 1278 *CIC*, la funzione può essere svolta anche dall'economista diocesano. In questo caso le competenze previste dal can. 494 § 3 *CIC* risulterebbero ampliate in virtù della facoltà prevista dalla legge. Sempre più spesso nella prassi la funzione è attribuita all'Ufficio amministrativo diocesano, sia in ossequio al principio di separazione tra

del principio di sussidiarietà da parte del legislatore canonico universale crea l'esigenza di colmare gli spazi riconosciuti dal codice alla peculiare disciplina delle Chiese particolari, con attenzione anche al concreto contesto ecclesiale, sociale ed economico in cui esse sono inserite, nonché alle scelte di natura pastorale che caratterizzano il cammino di ogni diocesi. Ciò può avvenire, oltre che attraverso la vera e propria attività legislativa, anche attraverso la facoltà di regolamentazione e di indirizzo. L'ordinario diocesano, perciò, secondo l'opportunità, emani istruzioni (cf. cann. 34, 1276 § 2) per chiarire e precisare i modi e i tempi di attuazione delle leggi in materia di beni ecclesiastici, entro i limiti del diritto universale, particolare, concordatario e di derivazione pattizia, con effetto per tutte le persone giuridiche a lui soggette: potrebbe rivelarsi utile, ad esempio, un'istruzione che presenti in modo organico tutte le licenze richieste nella diocesi per compiere atti di amministrazione straordinaria. Il vescovo diocesano, d'altro canto, all'interno del suo compito di magistero e di guida pastorale, può offrire indicazioni di carattere generale in materia amministrativa, rivolgendosi, ad esempio, ai parroci, ai membri dei consigli per gli affari economici, agli amministratori delle persone giuridiche a lui soggette» (CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Istruzione in materia amministrativa*, 2005, n. 22).

¹⁵ «Le Chiese particolari, nelle quali sussiste la sola e unica Chiesa cattolica, sono innanzitutto le diocesi, alle quali, se non consta altro, vengono assimilate la prelatura territoriale e l'abbazia territoriale, il vicariato apostolico e la prefettura apostolica e altresì l'amministrazione apostolica eretta stabilmente» (*CIC* '83, can. 368).

controllo e amministrazione, sia in virtù dell'orientamento espresso sul tema dall'*Istruzione in materia amministrativa* (IMA) della CEI del 2005.¹⁶

Per ciò che concerne gli enti sottoposti la normativa presenta un quadro piuttosto articolato. Per le *persone giuridiche pubbliche soggette all'ordinario diocesano* (enti parrocchiali, seminari diocesani, associazioni pubbliche di fedeli, ecc.) la funzione di vigilanza registra il massimo grado di estensione e abbraccia ogni aspetto dell'amministrazione.

Per le *persone giuridiche pubbliche non sottoposte all'ordinario diocesano*, cioè costituite o erette da altra autorità (associazioni pubbliche di fedeli riconosciute al livello nazionale e seminari pontifici), il controllo canonico è esercitato in conformità agli statuti. Qualora nulla sia previsto, compete all'autorità che ha eretto o costituito la persona giuridica.¹⁷

Per gli *istituti di vita consacrata e le società di vita apostolica di diritto diocesano* il controllo è caratterizzato da un duplice intervento. La validità delle alienazioni e dei negozi peggiorativi del patrimonio, di valore inferiore alla somma stabilita dalla Santa Sede, è subordinata alla licenza scritta del superiore ecclesiastico, con il consenso del proprio Consiglio (can. 638 § 3 *CIC*), e alla licenza dell'ordinario diocesano a norma del can. 638 § 4 *CIC*.¹⁸ Per gli atti eccedenti la somma fissata dalla Santa Sede, per l'alienazione di *ex voto* o di oggetti aventi particolare pregio storico, occorre anche la licenza dei dicasteri romani competenti *ratione materiae*.

Infine, per gli atti di straordinaria amministrazione, diversi da quelli esplicitamente previsti dal Codice, valgono le condizioni di validità e i controlli stabiliti dal diritto proprio (can. 638 § 1 *CIC*).

Un discorso a parte va fatto con riferimento ai controlli canonici per i beni appartenenti a *persone giuridiche private*. I beni temporali degli enti in questione non sono retti dalle norme del libro V del Codice. Il motivo di tale esclusione risiede in una specifica scelta del legislatore, che ha inteso attribuire la qualifica di *bene ecclesiastico* solo ai beni appartenenti alla Chiesa universale, alla Sede apostolica e alle persone giuridiche pubbliche.¹⁹ Pertanto, i controlli sui suddetti beni saranno svolti in conformità a quanto stabilito dagli statuti. Resta salvo il diritto dell'au-

¹⁶ L'IMA del 2005 al n. 24 stabilisce: «I compiti di vigilanza che non richiedono l'esercizio della potestà esecutiva sono abitualmente affidati all'economista diocesano (cf. can. 1278 e n. 86), oppure al responsabile dell'ufficio amministrativo diocesano, qualora non si ritenga opportuno riunire in un solo ufficio l'amministrazione dei beni dell'ente diocesano e la vigilanza su altri enti (cf. 1276 § 1). Tale volontà deve espressamente risultare nel decreto di nomina dell'economista».

¹⁷ *Ivi*, n. 71.

¹⁸ *Ivi*, n. 69.

¹⁹ Cf. A. BETTETINI, «Gli enti e i beni ecclesiastici. Art. 831²», in *Il Codice civile. Commentario*, Milano 2013, 296.

torità ecclesiastica a vigilare affinché i beni delle persone giuridiche private siano impiegati per i fini previsti dallo statuto e secondo modalità compatibili con la missione della Chiesa.

Un ultimo ambito è dato dai beni posseduti da persone fisiche. A questo proposito la normativa canonica prevede un regime del tutto particolare per le *res sacrae*, ossia per quei beni destinati al culto mediante le dedichezioni o benedizioni prescritte dai libri liturgici. Tali beni, pur non essendo ecclesiastici, in considerazione della loro *deputatio ad cultum*, sono soggetti ad atti di intervento del vescovo diocesano, il quale può limitare i diritti del titolare del bene in presenza di abusi o attività incompatibili con la naturale destinazione.

4. Gli strumenti della vigilanza canonica

Dal punto di vista normativo la vigilanza canonica può contare su una grande varietà di strumenti, alcuni dei quali espressamente previsti dal Codice e altri possibili attraverso specifiche norme del diritto particolare.

Il primo strumento è dato dal *decreto diocesano* sugli atti di straordinaria amministrazione. In base all'IMA del 2005 (allegato C), il decreto diocesano dovrà ricomprendere almeno i seguenti atti di amministrazione straordinaria:

- 1) alienazione dei beni immobili di qualunque valore;
- 2) alienazione dei beni mobili di valore superiore a un quinto della somma minima stabilita dalla Conferenza episcopale italiana per gli atti di cui al can. 1291 § 1 CIC;
- 3) ogni disposizione pregiudizievole per il patrimonio (concessione di usufrutto, comodato, servitù, diritto di superficie, enfiteusi o affrancazione, ipoteca, pegno o fideiussione);
- 4) acquisto a titolo oneroso di immobili;
- 5) mutazione della destinazione d'uso di immobili;
- 6) accettazione di donazioni, eredità e legati;
- 7) rinuncia a donazioni, eredità, legati e diritti in genere;
- 8) esecuzione di lavori di costruzione, ristrutturazione, restauro, risanamento conservativo o manutenzione straordinaria;
- 9) ogni atto relativo a beni immobili o mobili di interesse artistico, storico o culturale;
- 10) inizio, subentro o cessione di attività imprenditoriali o commerciali;
- 11) costituzione o partecipazione in società di qualunque tipo;
- 12) costituzione di un ramo di attività onlus;
- 13) assunzione di debiti di qualsiasi tipo con istituti di credito, persone giuridiche, enti di fatto e persone fisiche;

- 14) nuove voci di spesa rispetto a quelle indicate nel preventivo approvato;
- 15) assunzione di personale dipendente e stipulazione di contratti per prestazioni non aventi carattere occasionale;
- 16) introduzione di un giudizio presso le autorità giudiziarie, i collegi arbitrali e le giurisdizioni amministrative e speciali dello Stato;
- 17) per le parrocchie, l'ospitalità permanente a qualsiasi persona non facente parte del clero parrocchiale.

L'elenco prospettato dall'IMA ha valore puramente indicativo. Il decreto diocesano potrà quindi ricomprendere altre tipologie, non indicate nell'allegato C ma significative in relazione al contesto in cui operano gli enti diocesani.

Questo piano normativo generale può essere opportunamente integrato da *istruzioni*, cioè da disposizioni interne all'amministrazione destinate a chiarire sia il contenuto delle leggi che i procedimenti necessari alla loro corretta esecuzione.²⁰

Data la natura estremamente flessibile le istruzioni possono racchiudere al proprio interno una grande varietà di contenuti. Per esempio, possono fissare le procedure necessarie per il rilascio di licenze o per l'assegnazione dei lavori, i criteri di redazione del rendiconto oppure del preventivo, la condotta da tenersi in caso di criticità economiche o finanziarie, alcuni possibili accorgimenti per la prevenzione dei contenziosi. In ogni caso l'istruzione resta uno strumento al servizio della legge. Di conseguenza, non può né derogare né abrogare la legge essendo fonte di rango inferiore.²¹ Quanto incompatibile con la legge resta *sic et simpliciter* privo di ogni vigore ed efficacia.²²

Il quadro degli atti normativi aventi rilevanza nel campo dell'amministrazione è completato dalla categoria del *Direttorio*. Il dettato del can. 33 § 1 *CIC* lascia intravedere la natura puramente accessoria dello strumento, usato per lo più come forma esterna da dare a un insieme disposizioni.

²⁰ «L'autore delle istruzioni è colui che ha potestà esecutiva, nei limiti di propria competenza. Si tratterà, pertanto, di un'autorità amministrativa che ha uffici e organismi gerarchicamente subordinati con la responsabilità di applicare le leggi. È irrilevante la circostanza che detta autorità abbia anche la potestà legislativa, poiché, mediante l'istruzione non si dà alcuna legge valida per la comunità» (J. MIRAS – J. CANOSA – E. BAURA, *Compendio di diritto amministrativo canonico*, Roma 2007, 106).

²¹ Cf. V. DE PAOLIS – A. D'AURIA, *Le norme generali. Commento al Codice di diritto canonico. Libro primo*, Città del Vaticano 2008, 198.

²² Cf. J. GARCÍA MARTÍN, *Le norme generali del Codex Iuris Canonici*, Roma 2006, 169.

Un secondo strumento è dato dalla presentazione del *rendiconto*, affiancato o meno dal *preventivo* di spesa. La rendicontazione ha lo scopo di illustrare la portata economica delle attività di gestione secondo un preciso arco temporale. Rappresenta quindi una preziosa occasione per conoscere, correggere e migliorare l'azione amministrativa dell'ente. Va chiarito come la semplice rendicontazione, per quanto completa e dettagliata, non sia sufficiente a garantire l'efficacia del controllo. Diventa così importante l'uso di altri strumenti, quali l'analisi delle scritture contabili o la stesura di una relazione periodica in grado di evidenziare il rapporto tra scelte pastorali e fenomeni economico-finanziari.²³

Circa il preventivo il can. 1284 § 2 *CIC* si limita semplicemente a raccomandarlo, lasciando al diritto particolare le disposizioni riguardanti le modalità o l'obbligo formale della presentazione. Di recente la Chiesa sembra aver riscoperto l'importanza di questo mezzo, che ha in sé molte potenzialità non adeguatamente sfruttate e comprese. Innanzitutto, l'elaborazione del preventivo consente una programmazione ragionata della spesa, evitando così situazioni di eccessivo disavanzo o interventi non sostenibili nel breve periodo in rapporto al possibile volume di entrate.

Un secondo vantaggio è dato dalla possibilità di distinguere tra aspetti essenziali e accessori dell'attività dell'ente. Le disponibilità economiche, spesso limitate e variabili nel tempo, impongono ormai delle precise scelte sia sul piano pastorale che amministrativo. In altre parole, tra innumerevoli aspetti degni di attenzione, l'ente ecclesiastico è chiamato, oggi più che nel passato, a privilegiare le *priorità*, talvolta rinunciando a coltivare dimensioni utili ma non strettamente legate ai fini fondamentali.²⁴

La corretta programmazione degli impegni di spesa e delle attività amministrative può trovare un prezioso supporto anche nell'istituto giuridico della *licenza*. Dal punto di vista formale la licenza è semplicemente un permesso scritto, rilasciato dall'ordinario, per il compimento di atti che eccedono l'amministrazione ordinaria. Sul piano sostanziale, invece,

²³ Cf. L. SIMONELLI, «Gli strumenti di vigilanza canonica», in P. CLEMENTI – L. SIMONELLI (a cura di), *L'ente ecclesiastico a trent'anni dalla revisione del Concordato*, Milano 2015, 204.

²⁴ «È evidente che l'elaborazione di un buon preventivo non ha l'effetto di una bacchetta magica che può risolvere tutti i problemi in quanto, come detto, si tratta di uno strumento di natura conoscitiva: dunque non genera risorse (se non quelle risparmiate evitando inefficienze), non impedisce l'imprevisto o il verificarsi di eventi che eccedono il controllo dell'amministratore, non evita la fatica di porre i singoli e concreti atti di gestione affrontando giorno per giorno le sorprese della storia» (L. SIMONELLI, «Il bilancio preventivo dell'ente ecclesiastico», in CLEMENTI – SIMONELLI [a cura di], *L'ente ecclesiastico a trent'anni dalla revisione del Concordato*, 381).

la licenza può essere assimilata a una vera e propria integrazione della volontà dell'ente, senza la quale resta precluso il compimento dell'atto.

Di norma la concessione della licenza è preceduta da alcuni atti, necessari per una corretta formazione della volontà dell'ente. Gli atti in questione possono assumere, anche con riferimento al diritto particolare, la forma del *consenso* o del *parere*. Il *consenso* si caratterizza per essere l'approvazione vincolante espressa da un organo collegiale, all'amministratore di un ente, per il compimento di un determinato atto. Il *parere*, invece, è una semplice consultazione richiesta a quanti titolari per legge del diritto a essere ascoltati su determinate materie o questioni.

Il provvedimento dell'autorità tutoria va adottato per iscritto entro tre mesi dalla presentazione dell'istanza. Decorso il termine, senza che l'autorità abbia provveduto, l'esito dell'istanza si presume negativo in base ai principi del silenzio-rigetto previsti dal can. 57 *CIC*. In questo caso l'interessato ha facoltà di interporre ricorso e invocare la responsabilità dell'amministrazione per danni causati dal ritardo o dal mancato esercizio della funzione.²⁵

Un'ultima considerazione va spesa con riferimento alla *visita canonica* e alle *consegne amministrative*.

Dal punto di vista generale la visita canonica, contemplata dal can. 396 *CIC*, costituisce per il vescovo diocesano sia un obbligo che un'esigenza pastorale. È soprattutto in questo spazio che il vescovo può acquisire una conoscenza specifica e profonda della Chiesa particolare a più livelli, non escluso il piano delle criticità amministrative.

A norma del can. 397 § 1 *CIC* sono soggetti alla visita le persone, le istituzioni cattoliche, le cose e i luoghi sacri, entro l'ambito della propria giurisdizione. Il direttorio *Apostolorum successores* approfondisce meglio il contenuto della disposizione, ricomprendendo i monasteri autonomi e le case degli istituti religiosi di diritto diocesano, fatte salve le limitazioni previste per gli istituti religiosi di diritto pontificio.²⁶ Inoltre, con

²⁵ «L'obbligo al risarcimento dei danni ingiustamente arrecati per dolo o per colpa è un principio di diritto naturale, che ha la sua conferma in tutte le legislazioni civili (cf. art. 2043 del Codice civile italiano). Tale principio è richiamato con insistenza dal *Codex Iuris Canonici*, che già nel can. 57 § 3 considera i danni colpevolmente causati dalla pubblica autorità amministrativa, negando o ritardando illegittimamente un provvedimento a cui uno abbia diritto. Nel can. 128 il principio è formulato in modo generale, comprendente sia gli atti giuridici illegittimi sia gli atti non giuridici commessi con dolo, ossia con la volontà deliberata e cosciente, oppure colposamente per l'omissione della debita diligenza, prudenza e perizia» (L. CHIAPPETTA, *Il Codice di Diritto Canonico. Commento giuridico pastorale*, vol. I, a cura di F. CATOZZELLA – A. CATTI – C. IZZI – L. SABBARESE, Bologna 2011, 170).

²⁶ Cf. CONGREGAZIONE PER I VESCOVI, direttorio per il ministero pastorale dei vescovi *Apostolorum successores*, 22 febbraio 2004, n. 220: *EV* 22/2118.

riferimento alle parrocchie, il medesimo direttorio stabilisce il dovere del vescovo a esaminare l'amministrazione e la conservazione dei beni parrocchiali, personalmente o tramite altri, nei giorni immediatamente precedenti o successivi alla visita.²⁷

In genere tale incombenza, lungi dall'essere un semplice adempimento burocratico, comporta un'analisi piuttosto approfondita dei vari aspetti amministrativi e il concorso di più operatori pastorali, impiegati a diverso titolo nei profili gestionali dell'ente.²⁸

La manifesta natura pastorale della visita canonica e il suo essere *segno* della sollecitudine del vescovo per tutte le comunità ecclesiali, rende difficile una qualificazione dell'istituto giuridico secondo le semplici prospettive della vigilanza canonica. Tuttavia, ciò non esclude la presenza di aspetti riconducibili a un vero esercizio della funzione, specie laddove la visita si traduca in precisi orientamenti in ambito amministrativo.

Per contro, un carattere squisitamente tecnico va ravvisato nella *consegna amministrativa*. Lo scopo primario di quest'atto è chiaramente favorire l'avvicendamento degli amministratori, nella gestione dell'ente, attraverso una descrizione puntuale dei profili gestionali. Nella prassi le consegne seguono schemi piuttosto articolati, assimilabili alle *check list* utilizzate dalle aziende e dagli enti pubblici per verificare, secondo protocolli prestabiliti, la presenza di alcuni indici fondamentali per il buon andamento dell'amministrazione. A titolo esemplificativo si segnalano le seguenti voci di interesse:

- 1) dati identificativi dell'ente;
- 2) lavoro dipendente e adempimenti contributivi;
- 3) regolarità dei pagamenti per le utenze;
- 4) coperture assicurative;

²⁷ «Nella visita non si deve tralasciare, infine, l'esame della *amministrazione e conservazione* della parrocchia: luoghi sacri e ornamenti liturgici, libri parrocchiali e altri beni. Tuttavia, alcuni aspetti di questo compito potranno essere lasciati ai vicari foranei o ad altri chierici idonei, nei giorni precedenti o successivi alla visita, cosicché il Vescovo possa dedicare il tempo della visita soprattutto agli incontri personali, come compete al suo ufficio di Pastore» (*ivi*, n. 221).

²⁸ «Allo scopo di evitare il pericolo del vuoto, gli aspetti di vigilanza e di governo inclusi nell'istituto classico della visita pastorale vanno però mantenuti, sia per la via abituale dei contatti del Vescovo e della Curia con tutte le realtà ecclesiali nella diocesi, sia anche mediante visite, generali o speciali, nei luoghi stessi, realizzate nel modo più efficace possibile per ottenere conoscenza oggettiva della verità, garanzia elementare di qualunque buon governo. Vanno mantenute pure la periodicità e sistematicità di questi strumenti di governo, che non solo evitano l'aggravarsi di situazioni anomale, ma soprattutto costituiscono un efficace stimolo per la vita della diocesi» (C.J. ERRÁZURIZ M., *Corso fondamentale sul diritto della Chiesa, 1: Introduzione. I soggetti ecclesiali del diritto*, Milano 2009, 458).

- 5) natura e consistenza dei beni mobili e immobili;
- 6) libri contabili e stato dei registri;
- 7) occupazione degli spazi edificati da parte di terzi;
- 8) stato manutentivo degli edifici e delle pertinenze;
- 9) stato dei contenziosi pendenti davanti all'autorità giudiziaria civile;
- 10) eventuali problematiche di gestione dell'ente;
- 11) funzionamento degli organi collegiali.

Ognuno degli ambiti indicati, oltre a costituire oggetto di un trasferimento delle responsabilità, può ben rappresentare un settore autonomo d'intervento dell'ordinario sull'ente. L'unico limite è dato dal contesto, ovvero il subentro di un nuovo amministratore. Un motivo più che sufficiente per classificare lo strumento in questione nei termini di un semplice ausilio, da affiancare a forme di vigilanza più dirette e continuative.

5. Disfunzioni

Il capitolo sulle possibili disfunzioni è certamente uno dei campi meno esplorati nel contesto di una riflessione sul tema della vigilanza canonica. In questo settore le difficoltà più significative non si collocano sul piano teorico, ossia di una definizione astratta capace di descrivere il fenomeno. Il problema maggiore è piuttosto dato dalla varietà di forme assunte dalle disfunzioni nella prassi e tale da rendere l'indagine piuttosto complessa.

In seconda battuta, l'esistenza in Italia di un regime pattizio può comportare, a determinate condizioni e con riferimento agli schemi presenti nel diritto civile, *letture* molto diverse della stessa condotta. In altre parole, è possibile che alcuni aspetti atipici e problematici della vigilanza canonica siano equiparati a forme di amministrazione rilevanti per lo Stato, con ovvie conseguenze sul piano delle responsabilità.

Per il primo aspetto, partendo da quanto si riscontra nella realtà, è possibile individuare almeno quattro principali forme di esercizio atipico della vigilanza canonica:

- 1) *l'atto di vigilanza che trascende la propria natura per diventare amministrazione diretta dell'ente*: in questo caso interviene una sorta di *fusione* dei ruoli che rende difficile il confronto e l'imparzialità di giudizio sull'operato amministrativo dell'ente;
- 2) *l'atto di vigilanza circoscritto solo ad alcuni ambiti dell'amministrazione*: in questa forma la disfunzione opera per difetto, limitando quanto secondo la legge possiede un'estensione maggiore. Esempio tipico di questa anomalia è la vigilanza esercitata solo

- su alcuni enti, oppure su alcuni settori dell'amministrazione con esclusione di altri;
- 3) *l'atto di vigilanza che sconfinava in ambiti del tutto estranei all'amministrazione*: questa disfunzione è l'esatto contrario della precedente e opera per eccesso, introducendo un sindacato sull'operato dell'ente per questioni non riconducibili al piano amministrativo o delle competenze;
 - 4) *la vigilanza discontinua, saltuaria, incompleta o puramente formale*: è senza alcun dubbio la forma più grave e pericolosa di disfunzione. La casistica legata a questa tipologia è piuttosto vasta e tale da ricomprendere tutte quelle situazioni in cui la vigilanza assume vesti episodiche, dettate dalle circostanze, alterate dalla grave negligenza o indebitamente assistite dall'inerzia dei soggetti preposti.

Va da sé come non faccia assolutamente testo la singola omissione o l'intervento rimasto senza efficacia nel singolo caso. Le disfunzioni sopra delineate assumono una concreta rilevanza quando sono il frutto di uno stile cristallizzato dal tempo, nonché di una prassi minimalista che ignora il reale contenuto delle norme o l'importanza dei valori da esse tutelati.

In merito alle possibili *incomprensioni* tra i due ordinamenti, canonico e statale, è senz'altro condivisibile la posizione dottrinale di quanti ritengono fondamentale il dialogo tra le due realtà, non senza qualche reciproca rinuncia.

Da un lato l'ordinamento statale dovrebbe rinunciare a qualificare la vigilanza canonica secondo gli schemi propri del diritto civile, viste le peculiarità che essa assume e il diverso ruolo svolto dall'amministrazione dei beni. Non si tratta di introdurre *eccezioni* o *privilegi* ma più semplicemente di considerare la diversa natura che alcuni istituti giuridici possono rivestire nel contesto dei due ordinamenti. Per altro verso, l'ordinamento canonico non dovrebbe trascurare la rilevanza che l'amministrazione dei beni ecclesiastici può assumere nel contesto civile, specie per ciò che concerne la tutela dei diritti dei terzi.²⁹

6. Rilievi sull'efficacia civile dei controlli canonici

Un tema particolarmente delicato e spinoso è certamente l'efficacia dei controlli canonici nel contesto dell'ordinamento civile. La questione assume rilievo per due ragioni, in Italia come del resto in tutti i Paesi provvisti di un regime concordatario tra lo Stato e la Chiesa.

²⁹ Cf. SIMONELLI, «Gli strumenti di vigilanza canonica», 218-219.

In primo luogo, un ente ecclesiastico, al pari di un qualsiasi altro ente non confessionale, opera e gestisce il proprio patrimonio nel territorio di uno Stato ed è per conseguenza soggetto alle sue leggi. In secondo luogo, la relazione tra enti ecclesiastici e altri soggetti, siano o meno persone giuridiche, pone il problema del legittimo affidamento dei terzi, ossia la tutela di quanti in buona fede concludono un negozio presupponendo da parte dell'ente l'osservanza delle leggi e dei principi di correttezza previsti dal diritto.³⁰

Il punto di partenza per l'analisi della questione è senz'altro dato dall'art. 7 n. 5 della l. 125/1985, legge di ratifica dell'accordo tra Repubblica italiana e Santa Sede del 18 febbraio 1984, che stabilisce la soggezione dell'amministratore degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti ai controlli stabiliti dall'ordinamento canonico,³¹ in luogo di quanto previsto dal Codice civile agli artt. 19ss per gli enti privati.³²

La norma va letta in combinato disposto con l'art. 18 della l. 222/1985 che prevede, come principio generale, l'inopponibilità nei confronti dei terzi delle limitazioni riguardanti la legale rappresentanza

³⁰ «La tutela della volontà del dichiarante è a volte limitata a favore del destinatario della dichiarazione che ha in questa riposto la sua fiducia. Si discorre di tutela dell'affidamento (o della buona fede altrui), che si configura quando un soggetto confida nel contegno della controparte e tale fiducia si fonda su circostanze oggettive e ragionevoli. Tipico esempio è rappresentato dalla disciplina dell'errore che, ai fini dell'invalidità dell'atto negoziale, è rilevante soltanto quando è riconoscibile dall'altro contraente. La legge accorda protezione riconoscibile all'affidamento del destinatario della dichiarazione e non al dichiarante caduto in errore, disponendo che la dichiarazione produca comunque i suoi effetti.

La tutela dell'affidamento è spesso affiancata dal *principio* dell'apparenza giuridica che protegge, diversamente dall'affidamento, lo stato di fiducia conseguente all'esistenza di una apparente situazione giuridica (titolarità del diritto) quale presupposto per l'efficacia dell'atto negoziale. Esempi sono: l'apparente titolarità del patrimonio ereditario (534²), l'apparente titolarità del credito o l'apparente legittimazione a ricevere il pagamento (1189); l'apparente titolarità dell'acquirente in un negozio simulato (1415); la cd. rappresentanza apparente. In tali ipotesi l'apparenza prevale sulla realtà in considerazione dell'esigenza di concedere rilievo all'affidamento di colui che ha confidato incolpevolmente nella situazione apparente» (P. PERLINGIERI, *Istituzioni di diritto civile*, Napoli 62018, 249-250).

³¹ «L'amministrazione dei beni appartenenti agli enti ecclesiastici è soggetta ai controlli previsti dal diritto canonico. Gli acquisti di questi enti sono però soggetti anche ai controlli previsti dalle leggi italiane per gli acquisti delle persone giuridiche» (l. 125 del 25 marzo 1985, art. 7, n. 5, *Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede*, in M. AINIS – T. MARTINES, *La Costituzione e le sue leggi. Piccolo codice costituzionale*, Milano 1994, 101).

³² «Le limitazioni del potere di rappresentanza che non risultano dal registro indicato nell'articolo 33, non possono essere opposte ai terzi, salvo che si provi che essi ne erano a conoscenza [1387 ss, 2207,2298,2384]» (art. 19 c.c.).

o derivanti dall'omesso controllo canonico. Nondimeno la norma, dopo aver fissato l'orientamento, aggiunge una precisazione particolarmente importante. Le suddette limitazioni restano prive di effetto a condizione che non siano riportate nel *Codice di diritto canonico* o le stesse non risultino dall'iscrizione nel Registro delle persone giuridiche.³³

In base all'art. 11 n. 1 del DPR 13 febbraio 1987 un regime diverso è previsto per la Conferenza episcopale italiana, tenuta a comunicare al Ministero dell'interno, entro 30 giorni dalla promulgazione, le delibere adottate in conformità ai cann. 1277, 1292 § 2 e 1295 *CIC*.³⁴ In questo caso la rilevanza di quanto stabilito dall'art. 18 della l. 222/1985 dipenderebbe dalle comunicazioni all'autorità statale competente e non dalle limitazioni annotate nel Registro delle persone giuridiche.

Se prendiamo in considerazione il predetto quadro normativo allora diventa meno complesso affrontare il discorso. Sarà possibile eccepire l'inefficacia o l'invalidità del negozio giuridico qualora i terzi fossero in grado di conoscere i limiti della legale rappresentanza, perché annotati nel Registro delle persone giuridiche oppure risultanti dal *Codice di diritto canonico*. Diversamente, il negozio sarà valido ma obbligherà gli amministratori a rispondere personalmente delle obbligazioni contratte.

A queste due ipotesi ne va aggiunta una terza come conseguenza delle prime due. Dati per presupposti gli adempimenti pubblicitari, i terzi hanno il diritto a esigere la ricezione delle autorizzazioni previste dall'ordinamento canonico. In difetto, il negozio sarà invalido o inefficace per mancanza dei poteri richiesti in via normativa o per statuto.

Questione tutt'altro che trascurabile è poi il richiamo della normativa pattizia all'*invalidità* o *inefficacia* del negozio. La prima ricorre quando un negozio giuridico è inidoneo a produrre degli effetti per mancanza di elementi strutturali o funzionali. Tale è la situazione di un contratto che difetti di un oggetto oppure delle forme tipiche prescritte dalla legge. La seconda, invece, si prospetta per un negozio valido ma

³³ «Ai fini dell'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» (l. 20 maggio 1985 n. 222, art. 18, *Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi*, in *Supplemento Ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, del 3 giugno 1985, n. 129).

³⁴ «La Conferenza episcopale italiana comunica al Ministero dell'interno le deliberazioni adottate in attuazione dei canoni 1277, 1292, paragrafo 2, e 1295 del codice di diritto canonico entro trenta giorni dalla loro promulgazione» (DPR 13 febbraio 1987 n. 33, art. 11 n. 1. *Approvazione del Regolamento di esecuzione della Legge 222/1985*, in *Gazzetta Ufficiale* del 19 febbraio 1987, n. 41).

impossibilitato a produrre tutti gli effetti tipici, come accade, ad esempio, nel contratto sottoposto a condizione.

Il negozio invalido è insanabilmente nullo perché privo di un elemento essenziale o contrario alla funzione per cui è stato disposto dalle parti. Analoga considerazione è da farsi per i negozi che violino le norme imperative, l'ordine pubblico o il buon costume. In questi casi l'eventuale sentenza che accerta la nullità ha solo valore dichiarativo, ossia si limita a riconoscere quanto mancante sin dall'origine. Diversa sorte genera la semplice inefficacia, possibile per diversi motivi, anche in presenza di un negozio valido.³⁵

Il punto è capire come vada inteso il richiamo alle due categorie nella l. 222/85. Il riferimento è rapportato a due fattispecie distinte, azionabili in modo diverso, oppure a una sola fattispecie dove invalidità e inefficacia si presentano in *connessione eziologica* come la causa rispetto all'effetto?³⁶

Per dare una risposta ragionevole a questa domanda occorre tenere presenti alcune considerazioni. Va innanzitutto segnalata la presenza di almeno due orientamenti. Per una parte della dottrina la licenza inciderebbe sul piano dell'efficacia e sarebbe da assimilare alla *condicio iuris*. Secondo una diversa opinione la licenza avrebbe valore sul piano della validità, essendo un requisito integrativo della capacità dell'ente.³⁷

Dato che diverse posizioni in materia riflettono una concezione pubblicistica dei controlli canonici, in tutto equiparati ai controlli statali sugli enti beneficiari, e dovendo riconoscere che l'attuale regime concordatario non qualifica più gli scopi religiosi come finalità proprie dello Stato, è ragionevole sostenere che la mancanza di licenza canonica comporti semplicemente l'annullabilità dell'atto posto in violazione dei limiti previsti dalla normativa canonica. Questo orientamento sembra trovare conferma nella sentenza del 5 ottobre 2012 n. 3122, pronunciata dalla Sezione civile III del Tribunale di Bari:

³⁵ Cf. PERLINGIERI, *Istituzioni di diritto civile*, 284-286.

³⁶ La sentenza del 10 febbraio 2010 n. 110 emessa dal Tribunale di Isernia giustifica il richiamo all'invalidità dell'art. 18 nei seguenti termini: «Dal momento che la disposizione si riferisce *atecnicamente* alla categoria dell'invalidità, occorre chiarire come tale nozione costituisca un concetto generale descrittivo del vizio patologico di un contratto, dovendosi invece propriamente parlare, per quanto appena osservato, di annullabilità del negozio, piuttosto che di nullità, vizio più grave, rilevabile da chiunque abbia interesse e implicante la violazione di disposizioni poste a tutela dell'interesse generale».

³⁷ Per una disamina completa ed esaustiva sull'argomento M. RIVELLA, «Rilevanza civile dei controlli canonici», in *Quaderni di diritto ecclesiale* 29(2016), 490-499.

Le autorizzazioni canoniche incidenti sull'amministrazione degli enti ecclesiastici non possono più essere considerate come espressione di poteri pubblicistici, in quanto tali controlli sono funzionali a perseguimento di fini, quelli delle singole confessioni, rispetto ai quali lo Stato-apparato professa la propria incompetenza e non può pertanto fare suoi, salvo agevolarne determinate attività in quanto rispondenti al soddisfacimento di concreti bisogni collettivi. Il che, tende a confermare l'ipotesi per cui in buona sostanza, il sistema lascia nella disponibilità dell'ente medesimo ogni valutazione in merito al concreto avvalimento in sede civile dei rimedi previsti dalle norme confessionali, nei limiti di cui all'art.18 l. 222 del 1985.

Da ciò ne consegue il valore puramente *generico* delle espressioni normative utilizzate dal legislatore, da intendersi quali *irregolarità* eccettabili dagli organi titolari dell'ente o da quanti tenuti al controllo, entro il termine quinquennale di prescrizione oppure in qualunque tempo, a seconda del ruolo assunto in giudizio dalla persona giuridica. Solo per completezza va precisato come la riserva in favore dell'ente ecclesiastico, circa l'eccezione o deduzione in giudizio dell'inefficacia o invalidità del negozio, sia stata stabilita dalla Sezione civile III della Corte di cassazione, con sentenza del 9 giugno 1986 n. 3833:

la mancanza di autorizzazione può essere fatta valere, in conformità all'orientamento espresso da autorevole dottrina, solo dai rappresentanti dell'ente ecclesiastico o dai superiori gerarchici e non da altri interessati, compresa la controparte che ha stipulato l'atto.

Infine, con riferimento all'opponibilità dei limiti della rappresentanza legale, la Sezione civile III della medesima Corte, con sentenza del 14 novembre 2017 n. 26826, ha recentemente sottolineato quanto segue:

in base all'art. 18 della legge n. 222/1985 le limitazioni ai poteri di rappresentanza degli enti ecclesiastici e l'assenza dei controlli, laddove siano previsti dal codice di diritto canonico ovvero siano stati oggetto di pubblicazione, sono comunque opponibili ai terzi, a prescindere dallo stato soggettivo di quest'ultimi (che è invece rilevante solo nel diverso caso di limitazioni non pubblicate o non previste dal codice di diritto canonico).

7. La sostituzione dell'amministratore in caso di negligenza

La ricaduta negativa generata da una cattiva amministrazione dei beni ecclesiastici pone il problema di come intervenire nei confronti dell'amministratore negligente. A tal proposito va innanzitutto chiarito come il concetto di negligenza possa racchiudere in sé diverse condotte,

che vanno dall'assunzione di decisioni errate, tali da danneggiare in modo più o meno irreparabile il patrimonio ecclesiastico, all'omissione delle dovute cautele con condotte passive, remissive, attendiste o comunque inadeguate a raggiungere lo scopo.³⁸

A questo sono da aggiungere l'incompetenza, l'imperizia e l'incapacità a programmare, secondo prospettive di lungo periodo, l'uso dei beni ecclesiastici. Alcuni orientamenti dottrinali includono nella negligenza l'omissione di doveri non strettamente inerenti all'ambito patrimoniale ed economico ma tali da compromettere il rapporto di fiducia esistente tra l'amministratore e il superiore ecclesiastico.³⁹

Questo semplice rilievo fa comprendere quanto possa essere vasto il campo di applicazione del concetto e come non sia possibile prescindere, nel contesto di una valutazione, dalle circostanze concrete e dalla natura degli atti compiuti. È proprio a questo livello del discorso che sorgono le maggiori difficoltà. Occorre chiedersi, in assenza di ulteriori specificazioni, se ogni negligenza sia rilevante oppure semplicemente quella connotata da particolari caratteristiche.

Un primo tratto, senz'altro pacifico in dottrina, è dato dalla *gravità*. A volte la trascuratezza nell'amministrazione, per quanto censurabile, non si traduce necessariamente in un danno per la consistenza o per la funzione svolta dal patrimonio ecclesiastico. In altri casi il medesimo stile può condurre a risultati di diverso tipo fino alla perdita del patrimonio. La gravità va quindi commisurata alla natura degli effetti provocati dall'atto, nonché alla distanza esistente tra la condotta posta in essere dall'amministratore e quella richiesta dal buon padre di famiglia.

Un secondo aspetto da prendere in considerazione è dato dalla *continuità*, ovvero da un *modus operandi* costante nel tempo e dannoso per il patrimonio. In ogni caso lo strumento apprestato dal Codice attraverso il can. 1279 § 1 resta il medesimo: la sostituzione dell'amministrazione.

Dalla configurazione della norma emerge come il provvedimento sia da considerare sempre un *extrema ratio* di fronte a situazioni amministrative divenute praticamente ingestibili o qualora la negligenza,

³⁸ Cosa sia la negligenza è possibile comprenderlo attraverso la disposizione esattamente opposta: la diligenza. Nelle fonti giuridiche classiche la diligenza è definita come «l'oculata, attenta e previdente condotta di chi svolge una funzione gestoria nell'interesse altrui e di chi deve adempiere un'obbligazione» (F. CANCELLI, «Diligenza», dir. Rom., in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XII, Milano 1964, 517). Ai nostri giorni la diligenza è «la conformazione del comportamento a un modello ispirato alla cura, alla solerzia, alla cautela, a un complesso, quindi, di caratteristiche spiegate in modo che il comportamento umano possa essere valutato positivamente, in quanto adeguato al fine che esso deve raggiungere» (A. RAVAZZONI, «Diligenza», in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. VII, Roma 1988, 1).

³⁹ In questo senso SIMONELLI, «Gli strumenti di vigilanza canonica», 209.

pur non avendo prodotto danni patrimoniali, sia per sé idonea a introdurre un pericolo oggettivo con conseguenze difficilmente prevedibili. Analoga conclusione va formulata con riferimento al caso dell'amministratore che, opportunamente avvertito sulle possibili conseguenze della propria gestione, decida in seguito di disattendere le indicazioni dell'ordinario o manifesti evidenti segnali in questa direzione.⁴⁰

Una possibile alternativa per i casi di *gestione a rischio*, potrebbe essere la *sospensione temporanea* dell'amministratore dall'esercizio delle proprie funzioni, in attesa di un ritorno alla normalità della situazione patrimoniale ed economica dell'ente. In quest'ultimo caso al ripristino delle condizioni ordinarie di gestione dovrebbe seguire il reintegro dell'amministratore oppure la sua definitiva rimozione dall'ufficio.

Ad ogni modo, la sospensione temporanea dell'amministratore va contenuta entro limiti ragionevoli, giacché lo stato di incertezza che essa determina, nell'amministrazione dell'ente, non è meno problematico di una gestione scorretta.

Tanto la rimozione dell'amministratore quanto la sospensione temporanea delle sue funzioni, andando a incidere sul funzionamento ordinario dell'ente e potendo comportare un *vulnus* nella buona fama dell'amministratore, richiedono particolare cautela nella verifica dei fatti. Senza dubbio una volta che l'autorità abbia conseguito la certezza morale sulle omissioni o gli atti di negligenza, la stessa non potrebbe esimersi dall'adottare i provvedimenti necessari, dovendo il bene dei singoli rapportarsi ad altri diritti meritevoli di tutela, primo fra tutti l'interesse dell'ente a conservare il proprio patrimonio per i fini della Chiesa.

In conformità a quanto previsto dai cann. 50-51 *CIC*, il superiore è tenuto a ricercare notizie a supporto del provvedimento, ascoltando per quanto possibile coloro i cui diritti possono essere lesi. Inoltre, è tenuto a motivare, almeno sommariamente, le ragioni poste a fondamento della decisione. Contro il provvedimento di rimozione o sospensione temporanea l'amministratore ha facoltà di interporre ricorso nelle forme e nei termini previsti dall'ordinamento canonico.

Infine, a margine del discorso, va segnalato il tema della responsabilità dell'amministratore per atti compiuti in violazione della normativa sui controlli canonici. L'argomento non è certamente tra i più studiati ma la sua importanza appare tutt'altro che periferica. Accade con una certa frequenza che il subentro dei nuovi amministratori sia associato ad alcuni pesanti *fardelli*, frutto di una gestione miope e irre-

⁴⁰ Cf. CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Istruzione in materia amministrativa*, n. 24.

sponsabile dei predecessori. Situazioni amministrative difficili, più o meno cristallizzate dal tempo, e non sempre accompagnate da una seria presa di coscienza delle proprie responsabilità, tanto sul piano morale quanto giuridico.

Per questi casi il can. 1281 § 3 *CIC.* contempla una duplice soluzione. In presenza di atti posti invalidamente dall'amministratore l'ordinamento canonico, in linea di principio, esclude a carico della persona giuridica l'adempimento delle obbligazioni contratte, con l'eccezione del vantaggio conseguito. Per gli atti illeciti, invece, la persona giuridica resta sempre obbligata all'adempimento, fatto salvo il diritto della stessa a richiedere il risarcimento del danno.

Conclusione

La breve panoramica sulla funzione di vigilanza ha posto in evidenza tutte le potenzialità legate all'istituto giuridico nel contesto dell'amministrazione dei beni temporali della Chiesa.

Diversi sono stati gli aspetti segnalati in questo studio, e per ogni singolo ambito d'indagine l'idea dominante è stata sempre la stessa: dare maggiore concretezza a una dimensione dell'azione ecclesiale tanto importante quanto fraintesa.

Alla vigilanza come semplice *controllo*, frutto di luoghi comuni, di una cultura del sospetto e di qualche limite umano, è stata sostituita la vigilanza come *attività di tutela* nei confronti dell'azione amministrativa, ponendo così in risalto quanto voluto e cercato dalla saggezza delle norme. Si spera ciò possa contribuire a un cambio di mentalità in un settore particolarmente delicato, dove mancanza di fiducia e autoreferenzialità possono comportare spiacevoli conseguenze.



L'articolo si propone lo scopo di presentare la vigilanza canonica, esercitata in materia amministrativa, come forma di tutela verso l'operato degli enti ecclesiastici, superando così una visione alquanto semplicistica che vorrebbe la funzione quale strumento di controllo o verifica dell'iter decisionale. Lo studio indica, altresì, alcune forme, riscontrabili nella prassi, di esercizio scorretto della vigilanza canonica. I profili strettamente canonici sull'argomento, sono completati da una breve panoramica sull'efficacia civile rivestita dalle autorizzazioni ecclesiastiche e dal richiamo di alcuni orientamenti assunti in materia dalla giurisprudenza italiana.



The essay aims at presenting the Church supervision, carried out administratively, more as a protection for the Church institutions than as a mere means of controlling and verifying the decision-making process. The study also points out some actual cases of incorrect practice of Church supervision. In addition to the strictly Church-related profiles, the essay presents a brief, general overview of the civil validity of ecclesiastical authorizations and references to some cases of Italian laws.

**TUTELA - CONTROLLO - STRUMENTO - VIGILANZA -
AMMINISTRAZIONE**