

Conferenza Episcopale Italiana
3° Convegno Nazionale degli Economi Diocesani

L'Istruzione in materia amministrativa 2005

**L'Istruzione in materia amministrativa 2005:
ruolo e compiti del vescovo, dell'ordinario e
dell'economista**

Mons. Mauro Rivella,
*Direttore
dell'Ufficio Nazionale per i problemi
giuridici della CEI*

Mi propongo di individuare con un taglio pratico, secondo la traccia dell'*Istruzione in materia amministrativa 2005* [= IMA], gli ambiti di intervento del vescovo, dell'ordinario e dell'economista nell'amministrazione dei beni temporali ecclesiastici, al fine di comprenderne meglio la specificità e gli ambiti di interazione.

1. Tre premesse

1) Nel sistema canonico, i beni temporali sono *ecclesiastici* (cioè fanno parte del patrimonio della Chiesa) non perché sono intestati a un soggetto unitario, ma in ragione dei fini per cui devono essere utilizzati e che ne legittimano il possesso: “ordinare il culto divino, provvedere a un onesto sostentamento del clero e degli altri ministri, esercitare opere di apostolato sacro e di carità, specialmente a servizio dei poveri” (can. 1254 § 2). Si tratta della riproposizione della tradizionale destinazione della *massa communis* in cui, ai primordi della Chiesa, convergevano i beni ecclesiastici: il sostentamento del vescovo, del clero, i poveri e la chiesa. Per una serie di ragioni storiche, dalla divisione dei redditi dell'unica massa in funzione delle molteplici esigenze si passò alla separazione dei patrimoni, fino alla struttura attuale: ciascuna persona giuridica pubblica (diocesi, parrocchia, seminario, istituto religioso...) ha la proprietà e la disponibilità del proprio patrimonio.

2) Per tutelare il perseguimento dei fini che giustificano il possesso e l'uso di beni temporali da parte degli enti ecclesiastici, il diritto canonico prevede due vincoli: un sistema di *autorizzazioni* in ordine alle alienazioni, agli atti potenzialmente peggiorativi lo stato patrimoniale dell'ente e agli atti che eccedono l'ordinaria amministrazione; la *vigilanza* esercitata dal superiore gerarchico sugli atti amministrativi compiuti dagli enti a lui soggetti.

3) Il sistema canonico riconosce la distinzione fra potestà legislativa, esecutiva e giudiziaria (can. 135 § 1), ma non la separazione dei soggetti titolari, cardine della teoria dell'ordinamento politico nei moderni Stati occidentali. Nella Chiesa, infatti, tutta la potestà viene da Dio [= *potestà sacra*], e compete a quanti il Signore ha posto nella comunità come capi, cioè al Romano Pontefice e ai vescovi in comunione con lui. Da ciò deriva che, nella propria diocesi, il vescovo è il titolare di tutta la potestà legislativa, esecutiva (o amministrativa) e giudiziaria, che esercita a norma del diritto¹. Mentre è riservata a lui la funzione legislativa, i compiti esecutivi sono normalmente esercitati dai vicari (generalisti ed episcopali), mentre la potestà giudiziaria è affidata al vicario giudiziale.

2. Le competenze del vescovo, dell'ordinario e dell'economista

In base a questi principi di carattere generale, possiamo distinguere le competenze del vescovo, dell'ordinario e dell'economista.

a) In quanto detentore di ogni potestà nella propria diocesi, il *vescovo* non solo detta le regole in tutte le materie che non sono riservate al legislatore superiore (il Romano Pontefice; negli ambiti espressamente definiti, la Conferenza episcopale; il concilio

¹ Can. 381 § 1: “Compete al Vescovo diocesano nella diocesi affidatagli tutta la potestà ordinaria, propria e immediata che è richiesta per l'esercizio del suo ufficio pastorale, fatta eccezione per quelle cause che dal diritto o da un decreto del Sommo Pontefice sono riservate alla suprema oppure ad altra autorità ecclesiastica”.

provinciale) [= potestà legislativa], ma può mandare a esecuzione le norme stesse [= potestà esecutiva o amministrativa], senza bisogno di mediatori. È l'amministratore unico e il legale rappresentante dell'ente diocesi (can. 393). Nell'ambito della potestà esecutiva, può conferire con *mandato speciale* sue attribuzioni al vicario generale o episcopale (cann. 134 § 3²; 479 §§ 1-2) o delegarle ad altri soggetti, fra cui l'economista (cann. 131 § 1; 137 § 1). Può conferire mandati di procura validi agli effetti civili (IMA, n. 21). È chiaro che né in un caso né nell'altro si spoglia delle sue prerogative.

b) Si dice *ordinario* colui che gode della potestà esecutiva in forza dell'ufficio (cann. 131 § 1; 134 § 1). È l'autorità tutoria sugli enti soggetti alla sua giurisdizione (can. 1276 § 1). L'*ordinario del luogo* (o *diocesano*) è colui che ha la potestà esecutiva su base territoriale: si tratta, in concreto, oltre il vescovo diocesano, del vicario generale e di eventuali vicari episcopali (can. 134 § 2). Gode di potestà *ordinaria* (cioè connessa con l'ufficio che gli è conferito) *vicaria* (cioè esercitata in dipendenza e per conto del vescovo diocesano). Essendo la potestà esecutiva cumulativa, il rivolgersi all'autorità superiore (cioè al vescovo) non sospende l'esercizio della potestà da parte dell'inferiore (cioè del vicario) (can. 139 § 1). Tuttavia l'inferiore non deve intromettersi nella questione deferita all'autorità superiore, se non per causa grave e urgente, avvertendo immediatamente di ciò il superiore (can. 139 § 2). La potestà ordinaria cessa con perdita dell'ufficio cui è annessa (can. 143 § 1). Nel caso dei vicari generali ed episcopali, essa viene meno con la sede vacante (can. 481 § 1), a meno che anche i vicari siano vescovi (can. 409 § 2).

c) L'*economista* deve essere costituito in ogni diocesi per un quinquennio rinnovabile (can. 494 §§ 1-2). Secondo le modalità definite dal consiglio per gli affari economici, amministra i beni dell'ente diocesi sotto l'autorità del vescovo, mandando a esecuzione quanto da lui disposto e compiendo gli atti di amministrazione ordinaria. Presenta al consiglio per gli affari economici il bilancio delle entrate e delle uscite (can. 494 §§ 3-4³). Inoltre, a lui possono essere affidati dal vescovo (can. 1278) i compiti di vigilanza dell'*ordinario* sull'amministrazione dei beni degli enti soggetti alla giurisdizione diocesana (can. 1276 § 1), nonché l'amministrazione delle persone giuridiche pubbliche che prive di amministratori propri (can. 1279 § 2).

3. Ruoli e compiti del vescovo, dell'*ordinario* e dell'*economista* secondo l'IMA

Dopo queste annotazioni di carattere generale, intendo ripercorrere il testo dell'IMA evidenziando i punti in cui si fa riferimento al ruolo e ai compiti dei diversi soggetti coinvolti nell'amministrazione dei beni diocesani, soffermandomi sulle questioni più rilevanti.

a) Quanto al *vescovo*, il n. 6 elenca i principali ambiti nei quali egli deve o può esercitare la potestà legislativa⁴. Spetta al vescovo rilasciare l'assenso per il

² Can. 134 § 3: "Quanto viene attribuito nominativamente al Vescovo diocesano nell'ambito della potestà esecutiva, s'intende competere solamente al Vescovo diocesano e agli altri a lui stesso equiparati nel can. 381, § 2, esclusi il Vicario generale ed episcopale, se non per mandato speciale".

³ Can. 494 § 3: "È compito dell'economista, secondo le modalità definite dal consiglio per gli affari economici, amministrare i beni della diocesi sotto l'autorità del Vescovo, fare sulla base delle entrate stabili della diocesi le spese che il Vescovo o altri da lui incaricati abbiano legittimamente ordinato".
Can. 494 § 4: "Nel corso dell'anno l'economista deve presentare al consiglio per gli affari economici il bilancio delle entrate e delle uscite".

⁴ "I principali ambiti nei quali il Vescovo diocesano deve o può esercitare la propria potestà legislativa sono:

riconoscimento civile degli enti da lui eretti o approvati (n. 15) e per il trasferimento della sede principale (n. 17).

Nell'ambito della potestà esecutiva, il capitolo terzo dell'IMA distingue tra facoltà di *regolamentazione*, di *vigilanza* e di *supplenza*.

La *facoltà di regolamentazione* è condivisa con gli altri ordinari del luogo ed è finalizzata a offrire orientamenti comuni ai diversi enti soggetti alla giurisdizione diocesana (n. 22)⁵.

Il n. 23 chiarisce il fondamento e gli scopi del *dovere di vigilanza*, che non deve essere intesa come limitazione della giusta autonomia degli enti, ma come garanzia dei medesimi, anche in relazione a possibili conflitti di interesse tra l'ente e chi agisce in suo nome⁶. Il n. 24 elenca nel dettaglio le attività in cui tale dovere si esplicita⁷.

Meritano speciale attenzione le *funzioni di supplenza* (n. 25), in particolare quelle che realizzano il diritto-dovere dell'ordinario di intervenire in rappresentanza della persona giuridica, in caso di negligenza degli amministratori (can. 1279 § 1): ciò può avvenire

a) l'ordinamento degli uffici della curia diocesana e del consiglio diocesano per gli affari economici, nel quadro delle disposizioni previste dai cann. 469-494;

b) le norme circa la struttura, le competenze, il funzionamento, la designazione dei consigli parrocchiali per gli affari economici (cfr can. 537);

c) le norme tributarie previste dal can. 1263 e le disposizioni circa le collette, ai sensi del can. 1266;

d) la determinazione di strumenti e indirizzi per favorire la comunione e la perequazione tra gli enti canonici, nonché l'eventuale costituzione del fondo diocesano di solidarietà, di cui al can. 1274 § 3;

e) l'eventuale definizione di norme generali in materia di amministrazione dei beni delle persone giuridiche soggette alla sua giurisdizione, ai sensi del can. 1276;

f) la definizione degli atti di straordinaria amministrazione per le persone giuridiche soggette alla sua giurisdizione, ai sensi del can. 1281 § 2;

g) il regolamento delle fondazioni pie (cfr cann. 1299-1310);

h) la disciplina del clero diocesano, in particolare per quanto concerne la distinzione tra l'amministrazione dei beni propri e quella degli enti ecclesiastici, la redazione e il deposito del testamento, la tenuta della casa canonica e la ripartizione delle relative spese tra la parrocchia e il sacerdote;

i) le norme circa la remunerazione che i sacerdoti ricevono dagli enti ecclesiastici presso i quali esercitano il ministero (cfr legge n. 222/1985, art. 33, lett. a)."

⁵ "L'ordinario diocesano, (...) secondo l'opportunità, emani istruzioni (cfr 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. Può anche fornire indirizzi più specifici sulla gestione dei beni ecclesiastici, nel rispetto dell'autonomia e della responsabilità di chi regge le diverse persone giuridiche, avvalendosi della competenza e del parere del consiglio diocesano per gli affari economici e del collegio dei consultori."

⁶ "Ciò è ancor più evidente se l'ordinario del luogo accompagna l'azione di vigilanza con un'attività di sostegno e di consulenza economico-giuridica a favore degli amministratori degli enti, attraverso l'opera dei competenti organismi di curia e per mezzo di iniziative di formazione."

⁷ "Il dovere di *vigilanza* si esplicita in un insieme di attività poste dal Vescovo e dai suoi collaboratori volte a tutelare la corretta utilizzazione dei beni di ciascuna persona giuridica, nel rispetto delle sue finalità e nella valorizzazione della responsabilità degli amministratori. Alcune attività concernono la vigilanza sull'amministrazione ordinaria dei beni (cfr n. 59): l'esame del rendiconto annuale (cfr cann. 1284 § 2, 8°, 1287 § 1) e dell'eventuale preventivo, che può essere richiesto dal diritto particolare (cfr can. 1284 § 3); la cura del subentro di nuovi amministratori, che può offrire l'occasione per una verifica più approfondita e di carattere complessivo (cfr can. 1283); un esame generale della situazione dei beni della persona giuridica in occasione della visita pastorale (cfr cann. 396-398). Altri interventi riguardano, invece, gli atti di amministrazione straordinaria e si esplicitano nell'attuazione dei cosiddetti controlli canonici, che hanno rilevanza civile (cfr n. 60)."

sostituendosi temporaneamente a essi o nominando un commissario *ad acta*⁸. Il punto è delicato, non solo perché coinvolge la corretta declinazione del principio generale dell'autonomia patrimoniale e gestionale degli enti in rapporto alla subordinazione gerarchica e al conseguimento dei fini della Chiesa, ma anche perché si riflette sulle relazioni che gli enti stessi intrattengono con i terzi, in ordine alla certezza della legittima rappresentanza dei loro interessi⁹.

Compete al vescovo, o a un suo delegato, la presidenza del consiglio diocesano per gli affari economici (can. 492 § 1; n. 26). A lui spetta pure la presidenza del collegio dei consultori (can. 502; n. 26), che può affidare con mandato speciale al vicario generale o episcopale.

Ai sensi del can. 1292 § 1, compete al vescovo diocesano dare la licenza per la valida alienazione dei beni che costituiscono il patrimonio stabile¹⁰ dell'ente (can. 1291) e per porre negozi che possono peggiorare lo stato patrimoniale della persona giuridica (can. 1295) di valore compreso tra la somma minima (€ 250.000) e la somma massima (€ 1.000.000), una volta ottenuto il consenso del consiglio diocesano per gli affari economici e del collegio dei consultori (n. 63).

b) L'IMA individua ulteriori competenze dell'*ordinario*.

Segnalo in particolare la facoltà di pubblicare istruzioni in materia amministrativa, ai sensi del can. 1276 § 1 (n. 6) e la vigilanza sugli enti operanti nel territorio soggetto alla sua giurisdizione (n. 11).

In forza del can. 1281 § 1, compete all'ordinario autorizzare in forma scritta gli amministratori a porre gli atti che oltrepassano i limiti e le modalità dell'amministrazione ordinaria (n. 66). L'IMA insiste sulla necessità che in ogni diocesi il vescovo promulghi il decreto generale, di cui al can. 1281 § 2, che determina quali siano tali atti per gli enti a lui soggetti¹¹.

⁸ “In questa ipotesi, è conveniente intimare preventivamente con un precetto scritto (cfr can. 49) all'amministratore di compiere l'atto giuridico necessario, assegnandogli un termine di dieci giorni, o anche più breve secondo l'urgenza, in modo che non resti dubbio della negligenza che legittima l'intervento sostitutivo.”

⁹ Cf PONTIFICIO CONSIGLIO PER I TESTI LEGISLATIVI, nota *La funzione dell'autorità ecclesiastica sui beni ecclesiastici*, in *Communicationes* 36 (2004) 29: “Possiamo dedurre che il *Codice di diritto canonico* non è orientato e non contiene una norma specifica che attribuisca in modo diretto ed esplicito all'Ordinario il potere di supplenza nella rappresentanza degli enti ecclesiastici, persone giuridiche pubbliche. La norma canonica stabilisce che l'Ordinario può supplire la rappresentanza solo nel caso di negligenza del rappresentante legale, oppure, se ciò gli è attribuito dal diritto particolare o dagli statuti”.

¹⁰ Richiamo l'attenzione sul fatto che l'*Istruzione 2005* ha definito in maniera più accurata, rispetto all'*Istruzione 1992*, il concetto di *patrimonio stabile*, rettificando la formulazione del precedente n. 46, laddove si affermava che “in genere si considerano ‘patrimonio stabile’ i beni (...) comunque pervenuti all'ente stesso, a meno che l'autore della liberalità abbia stabilito diversamente”. Ora si afferma che devono ricomprendersi nel patrimonio stabile i beni “pervenuti all'ente stesso, se l'autore della liberalità ha così stabilito” (53).

¹¹ “Considerata l'opportunità che in tutte le diocesi italiane gli atti di straordinaria amministrazione siano previsti con un criterio uniforme, ogni Vescovo diocesano, nel predisporre il decreto generale di cui al can. 1281 § 2, è invitato a determinare come tali almeno i seguenti atti (cfr allegato C):

- l'alienazione di beni sia immobili che mobili, che costituiscono per legittima assegnazione il patrimonio stabile della persona giuridica, e gli altri negozi che possono peggiorare lo stato patrimoniale della persona giuridica, di valore inferiore alla somma minima fissata dalla delibera CEI n. 20;
- l'alienazione di beni immobili di qualsiasi valore diversi da quelli che costituiscono per legittima assegnazione il patrimonio stabile della persona giuridica;
- la cessione a terzi dell'uso o del godimento, a qualsiasi titolo, di immobili appartenenti alla persona giuridica;
- la decisione di nuove voci di spesa rispetto a quelle indicate nel preventivo approvato;
- l'inizio, il subentro o la partecipazione in attività considerate commerciali ai fini fiscali;

Spetta parimenti all'ordinario diocesano concedere la licenza per la locazione di immobili di qualsiasi valore appartenenti a persone giuridiche soggette al vescovo, con l'eccezione dell'istituto diocesano per il sostentamento del clero (delibera CEI n. 38; n. 67).

c) Il n. 24 ricorda che è possibile affidare all'*economista* i compiti di vigilanza dell'ordinario che non richiedono l'esercizio della potestà esecutiva (cioè non comportano la produzione di atti amministrativi singolari), a meno che si preferisca attribuirli alla distinta figura del responsabile dell'ufficio amministrativo. Si tratta di una scelta per lo più legata alle consuetudini locali e all'articolazione della curia. Se tuttavia si intende attribuire all'economista i compiti di vigilanza di cui al can. 1276 § 1, ciò deve risultare espressamente nel decreto di nomina.

Il n. 26 fa presente che non è bene che l'economista (o l'eventuale responsabile dell'ufficio amministrativo diocesano) facciano parte con diritto di voto del consiglio per gli affari economici e del collegio dei consultori, mentre possono presenziare alle sedute in qualità di relatore o di segretario.

Nel contesto del capitolo sesto, dedicato all'ente diocesi, il n. 86 tratteggia in maniera sintetica il profilo e le competenze dell'economista¹². Il n. 96 ribadisce l'inopportunità che l'economista e il responsabile dell'ufficio amministrativo siano membri del consiglio di amministrazione dell'istituto diocesano per il sostentamento del clero.

4. L'economista vicario episcopale? L'economista in rapporto alla Caritas diocesana e ad altri uffici di curia

La normativa canonica non vieta che lo stesso soggetto assumi in sé l'ufficio di vicario episcopale (per gli affari economici) e quello di economista diocesano. In realtà, quello che potrebbe sembrare un vantaggio – soprattutto in diocesi di modeste dimensioni, dove gli affari da trattare sono pochi ed è più difficile trovare soggetti competenti – perché solleva il vescovo dalla maggior parte delle attribuzioni di indole amministrativa, può rivelarsi assai pericoloso, perché accentra nella stessa persona il ruolo di “controllato” e “controllore”, soprattutto se al vicario viene conferito il mandato speciale, trasferendogli di fatto le competenze episcopali. Tale rilievo va peraltro mitigato dalla considerazione che resta intatto il ruolo di controllo e di autorizzazione in capo al consiglio per gli affari economici e al collegio dei consultori

-
- la mutazione di destinazione d'uso di beni immobili di qualsiasi valore;
 - l'esecuzione di lavori di costruzione, ristrutturazione, straordinaria manutenzione per qualsiasi valore;
 - ogni atto relativo a beni mobili o immobili che rivestano carattere di beni artistici, storici o culturali, per qualsiasi valore;
 - l'assunzione di personale dipendente a tempo indeterminato.

Si ricordi che il codice canonico dispone la necessità della licenza dell'ordinario per accettare liberalità gravate da un onere modale o da una condizione (cfr can. 1267 § 2) e per contestare liti attive o passive nel foro civile (cfr can. 1288).”

¹² “La figura dell'*economista* assume per l'amministrazione dell'ente diocesi e, in generale, nel settore amministrativo diocesano, un ruolo assai rilevante (cfr can. 494), come risulta dalla procedura previa alla nomina da parte del Vescovo («sentito il collegio dei consultori e il consiglio per gli affari economici»); dalle doti personali richieste («veramente esperto in economia e distinto per onestà»); da una certa stabilità dell'incarico (per un quinquennio, rinnovabile; inoltre può essere rimosso solo per grave causa, da valutarsi sentito il collegio dei consultori e il consiglio per gli affari economici).

Il codice affida all'economista i seguenti compiti: amministrare, sotto l'autorità del Vescovo e secondo le modalità definite dal consiglio per gli affari economici, i beni dell'ente diocesi (offerte, tasse, massa comune, beni mobili e immobili intestati all'ente diocesi, ecc.); provvedere alle spese disposte dal Vescovo; sottoporre al consiglio per gli affari economici il bilancio consuntivo dell'ente. Il Vescovo può precisarne meglio le attribuzioni concrete, come pure affidargli altri compiti nell'ambito dell'esercizio della propria potestà esecutiva nell'amministrazione dei beni ecclesiastici (cfr n. 24), ferma restando l'obbligatorietà dei controlli canonici.”

(anche se potrebbe darsi il caso che il vicario/economo sia anche il presidente di uno o di entrambi). Pare sano mantenere comunque una certa distinzione fra chi assume le decisioni (è questo il compito proprio dell'ordinario) e chi provvede a mandarle a esecuzione (è questo il compito proprio dell'economo).

L'IMA distingue con chiarezza le fondazioni (fra le quali rientrano le cosiddette "opere diocesane") dotate di personalità giuridica canonica e riconoscimento civile e governate secondo i propri statuti, dagli uffici e organismi diocesani (per esempio la Caritas o l'ufficio missionario), che, pur gestendo in taluni casi flussi finanziari talora notevoli, fanno parte dell'ente diocesi. È nella natura delle cose e rispecchia criteri di corretta gestione amministrativa e contabile che le attività degli uffici e degli organismi diocesani, comunque denominati, rientrino a pieno titolo nelle attività diocesane e siano conteggiate nell'unico bilancio. Di conseguenza, fatta salva la possibilità di assicurare snellezza alle attività mediante deleghe e procure conferite al responsabile dell'ufficio, l'economo mantiene pieno diritto di accesso e ispezione su tutta la contabilità¹³. Analoghe considerazioni si applicano nel caso in cui la diocesi abbia formalmente costituito uno o più rami di attività ONLUS (n. 83).

¹³ "Anche se uno o più di questi fondi sono collegati con uffici od organismi diocesani (ad esempio la Caritas o l'ufficio missionario), ogni movimento finanziario che li riguarda deve far capo all'ente diocesi e il loro bilancio costituisce una parte del bilancio diocesano. I singoli movimenti contabili devono entrare quindi analiticamente nella contabilità della diocesi, adottando il codice fiscale e l'eventuale partita IVA a essa attribuiti. Anche i contratti e i documenti contabili relativi alle diverse attività devono fare capo alla titolarità dell'ente diocesi.

I direttori dei singoli uffici od organismi collegati con un fondo diocesano hanno nei confronti del medesimo un compito di promozione e di coordinamento e non di amministrazione.

Qualora fosse opportuno dotare tali fondi di conti correnti bancari distinti, essi dovranno comunque essere intestati all'ente diocesi, attribuendo il potere di firma al Vescovo diocesano, che può delegare altri (ad esempio, l'economo diocesano e il direttore dell'ufficio di curia corrispondente) a operare sul conto e a firmare gli assegni.

Al direttore della Caritas spetta, in particolare:

- a) proporre al Vescovo diocesano l'ordine di precedenza delle somme destinate alla carità, in considerazione delle necessità emergenti;
- b) provvedere, all'interno della somma annualmente stabilita nel bilancio preventivo della diocesi, alle spese per le attività specifiche;
- c) distribuire le offerte nei limiti della somma annualmente stabilita dalla diocesi."