

in J. CONN – L. SABBARESE (cur.), *Iustitia in caritate. Miscellanea di studi in onore di Velasio De Paolis*, Urbaniana University Press, Città del Vaticano 2005, p. 431-443.

## Il Romano Pontefice garante ultimo della destinazione dei beni ecclesiastici

Prof. Jesús Miñambres

Pontificia Università della Santa Croce

Nei rapporti fra la Chiesa e gli Stati, il passaggio dal secondo al terzo millennio è stato caratterizzato in alcune zone socio-politiche da continue e copiose richieste di risarcimento agli enti ecclesiastici per colpe —talvolta veri delitti— compiute dai chierici nell'esercizio delle loro funzioni o comunque da persone che, nelle attività che svolgevano, quando hanno avuto tali comportamenti *impersonavano* la Chiesa. Il dato in sé, lasciati in questo momento da parte i suoi risvolti spirituali e missionari più profondi, costituisce un fatto *nuovo* non per quanto riguarda le colpe commesse, che purtroppo ci sono da che l'uomo è uomo, ma per la richiesta di valutazione economica del danno arrecato con quelle colpe, con la pretesa, davanti ai tribunali, di esigere che a pagare le compensazioni economiche per i danni causati siano non soltanto i singoli individui che li hanno provocati, ma anche le istituzioni alle quali questi servono.

Dal punto di vista giuridico, questa evoluzione nella percezione della responsabilità civile da parte di alcuni giudici e di ampi settori dell'opinione pubblica pone interessanti quesiti nei diversi ambiti della scienza del Diritto (amministrativo, privato, penale, rapporti interordinamentali, Diritto del lavoro, ecc.), fra i quali uno che riguarda le finalità dei beni ecclesiastici e la funzione dell'autorità della Chiesa nei loro confronti<sup>1</sup>. Infatti, viene chiesto al canonista se sia giusto che i beni che i fedeli hanno donato alla Chiesa per contribuire al finanziamento delle attività di culto e di carità e al sostentamento dei ministri (cfr. can. 1254 § 2) vengano poi destinati ad

---

<sup>1</sup> Il Pontificio Consiglio per i Testi legislativi ha pubblicato il 12 febbraio 2004 una *Nota* dal titolo, appunto, *La funzione dell'autorità ecclesiastica sui beni ecclesiastici*, in *Communicationes* 36 (2004) 24-32.

indennizzare delle persone che hanno subito un torto da parte di un ministro che non si è comportato bene. La domanda riguarda quindi le finalità per le quali la Chiesa possiede, amministra, acquista e aliena i beni che usa; e secondariamente, il ruolo che spetta all'autorità della Chiesa in tutta questa vicenda.

Nelle pagine che seguono, cercheremo di mostrare quale sia la posizione giuridica dell'autorità suprema della Chiesa – più concretamente di quel soggetto della suprema potestà che è il Romano Pontefice – nei confronti dei beni ecclesiastici, e in modo particolare la sua funzione nella loro destinazione ai fini previsti dall'ordinamento. Affronteremo l'argomento partendo dallo studio della dimensione teleologica dei beni temporali della Chiesa, per arrivare a delineare le funzioni assegnate al Romano Pontefice attraverso una considerazione della necessità di governare i beni stessi perché possano essere effettivamente destinati ai fini che giustificano la loro detenzione e il loro uso.

### *1. Le finalità dei beni ecclesiastici*

Il Codice di diritto canonico vigente<sup>2</sup> apre il Libro dedicato ai beni temporali della Chiesa con una dichiarazione di tipo costituzionale, simile a quelle che si trovano nelle costituzioni degli Stati che rendono formalmente espliciti diritti preesistenti. Analogamente a quanto fa la Costituzione quando riconosce il diritto alla vita di tutti i cittadini, il Codice di diritto canonico riconosce il diritto della Chiesa a servirsi dei beni temporali necessari per raggiungere le proprie finalità (can. 1254). La dichiarazione formale di questo diritto a livello costituzionale implica, oltre alla sua esistenza previa alla dichiarazione stessa, la determinazione dei confini entro i quali il suo esercizio è legittimo. Non sarebbe giusto che la Chiesa si servisse di beni temporali per scopi diversi da quelli che giustificano la sua stessa esistenza<sup>3</sup>. Lo stesso canone contenente la dichiarazione del diritto esemplifica nel paragrafo secondo tali finalità: «I fini propri sono principalmente: ordinare il culto divino, provvedere ad un

---

<sup>2</sup> Già il Codice del 1917 riportava i fini dei beni ecclesiastici e dichiarava il diritto della Chiesa a servirsi di cose temporali «*quae ad cultum divinum, ad honestam clericorum aliorumque ministrorum sustentationem et ad reliquos fines sibi proprios sint necessaria*» (can. 1496). Il Concilio Vaticano II era stato incisivo a questo riguardo, stabilendo: «(...) ipsa Ecclesia rebus temporalibus utitur quantum propria eius missio id postulat» (cost. past. *Gaudium et spes*, n. 76e).

<sup>3</sup> Com'è stato rilevato da M. López Alarcón, questa dichiarazione avrebbe il compito, tra l'altro, di evitare la possibilità di accumulare quella che è stata denominata "manomorta" ecclesiastica (cfr. M. LÓPEZ ALARCÓN, *comentario al can. 1254*, in AA.VV., *Comentario exegético al Código de Derecho canónico*, vol. IV/1, Pamplona 1996, p. 41 ss.).

onesto sostentamento del clero e degli altri ministri, esercitare opere di apostolato sacro e di carità, specialmente a servizio dei poveri».

Dicevamo che il canone esemplifica le finalità, vale a dire, ne offre un elenco che non cerca l'esaustività. Infatti, l'avverbio *principalmente* diede origine a qualche discussione in sede di redazione del canone<sup>4</sup>. Come si sa, il testo scende direttamente dal decreto conciliare *Presbyterorum ordinis*, n. 17, ma in esso non si diceva «principalmente» (*precipue*) bensì «ossia» (*videlicet*). Il contenuto della frase è quasi lo stesso ma i redattori del canone vollero essere più precisi nel testo legale per evitare che l'enumerazione fosse ritenuta esauriente, con il rischio di lasciare fuori attività necessarie per l'adempimento della missione della Chiesa<sup>5</sup> come possono essere alcuni mezzi di comunicazione sociale, le scuole o le università cattoliche, ecc.<sup>6</sup> Ad ogni modo è chiaro che la formalizzazione di questo diritto nel testo del canone comporta, da una parte, l'affermazione del diritto fondamentale della Chiesa a usare beni temporali, e dall'altra, la limitazione di tale diritto in relazione al raggiungimento dei suoi propri fini.

## 2. La titolarità dei beni ecclesiastici

Ora, è ben noto che la sola destinazione ai fini della Chiesa da sola non rende ecclesiastici i beni. Con descrizione precisa, il legislatore ha stabilito che «i beni temporali appartenenti alla Chiesa universale, alla Sede Apostolica e alle altre persone giuridiche pubbliche nella Chiesa sono beni ecclesiastici» (can. 1257 § 1). La qualifica di ecclesiastico è riservata quindi ai beni di titolarità di una persona giuridica pubblica. Questo vuol dire che gli altri soggetti che agiscono in diritto canonico non possono avere beni ecclesiastici: i singoli fedeli, laici, religiosi o chierici; le persone

---

<sup>4</sup> Nella riunione del 25 gennaio 1967 del Coetus studii "De bonis Ecclesiae temporalibus" un consultore aveva proposto di elencare i fini che giustificano l'uso di beni temporali da parte della Chiesa. Un altro consultore invece riteneva «Fines non recensendi sunt nominatim, quia semper exurgunt necessitates quae nunc non praevidentur quibusque Ecclesiae occurrere debet» (*Communicationes* 36 (2004) 244). Le prime discussioni avute nel *coetus studii* «De bonis Ecclesiae temporalibus» sono state recentemente pubblicate in *Communicationes* 36 (2004); per i riferimenti ai fini, vedi p. 241-244, 246, 248, 252-253, 255, 273.

<sup>5</sup> Ad un consultore che proponeva di aggiungere fini specifici, come la promozione della cultura o delle missioni, alla formula generale «opera sacri apostolatus et caritatis», la commissione codificatrice rispose che gli altri fini ai quali si potrebbe accennare sarebbero già compresi nella formula approvata (cfr. *Communicationes* 12 (1980), p. 396-397). Cfr. J.-P. SCHOUPE, *Diritto patrimoniale canonico*, Milano 1997, p. 11; A. PERLASCA, *Il concetto di bene ecclesiastico*, Roma 1997, p. 196 ss.

<sup>6</sup> Sull'argomento, cfr. V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, Bologna 1995, p. 56-60; M. LÓPEZ ALARCÓN, *commento al can. 1254*, in AA.VV., *Comentario exegético al Código de Derecho canónico*, vol. IV/1, Pamplona 1996, p. 44.

giuridiche private; i soggetti non personificati, ecc. E, viceversa, che tutti i beni di cui sono titolari le persone giuridiche pubbliche sono ecclesiastici.

Per quanto riguarda l'argomento di queste pagine, la determinazione della ecclesiasticità dei beni sulla base della titolarità implica l'esistenza di beni destinati alle finalità "istituzionali" della Chiesa che non sono ecclesiastici in senso tecnico. Basti pensare ai beni adoperati dalle associazioni private di fedeli, associazioni che si giustificano per la loro congruenza con le finalità della Chiesa (altrimenti i loro statuti non sarebbero approvati e non potrebbero acquistare personalità giuridica canonica), ma i cui beni, per definizione, non sono ecclesiastici (cfr. can. 1257 § 2) anche se destinati al conseguimento delle finalità canoniche che hanno consentito l'approvazione degli statuti stessi. Non può darsi invece, come abbiamo già notato, il caso contrario, vale a dire l'esistenza di beni ecclesiastici non destinati alle finalità della Chiesa.

Finalità e titolarità devono quindi concorrere per determinare l'ecclesiasticità dei beni. Possono essere distinte e separate quando i beni presi in considerazione non siano ecclesiastici, ma questa ipotesi non ci riguarda in questo momento. Quello che ora cerchiamo di accertare è chi e come garantisce la destinazione dei beni temporali della Chiesa, cioè di quelli che sono ecclesiastici in senso tecnico. E a questo proposito sembra utile ribadire che nessuna persona fisica ha beni ecclesiastici e, pertanto, che l'agire delle persone fisiche è rilevante soltanto per la gestione dei beni temporali della Chiesa nella misura in cui esse ne siano gli amministratori o i legali rappresentanti della persona giuridica che li ha in titolarità<sup>7</sup>, oppure in quanto titolari di uffici che devono gestire o governare i beni.

### *3. La gestione dei beni ecclesiastici*

Dal riferimento dei beni ecclesiastici alle finalità della Chiesa e dalla loro determinazione giuridica sulla base della titolarità, si conclude che i beni appartenenti alle persone giuridiche canoniche pubbliche vengono a collocarsi idealmente fra due correnti opposte: da una parte la tendenza alla permanenza propria del criterio della titolarità che determina la loro qualifica giuridica come ecclesiastici; dall'altra, la

---

<sup>7</sup> Sulla legale rappresentanza delle persone giuridiche pubbliche e la gestione dei loro beni, vedi le considerazioni raccolte dal PONTIFICIO CONSIGLIO PER I TESTI LEGISLATIVI, *Nota, La funzione dell'autorità ecclesiastica sui beni ecclesiastici*, in *Communicationes* 36 (2004) 27, nota 14.

corrente dinamica imposta dalla necessità di destinarli alle finalità che giustificano la loro esistenza. Perciò la comprensione del “patrimonio”<sup>8</sup> della Chiesa richiede lo studio della sua missione e delle esigenze economiche che essa impone.

Da questo punto di vista, i beni ecclesiastici esistono per essere adoperati nei tantissimi modi giuridici ed economici che permettono di destinarli alle loro finalità proprie, e in tal senso non possono essere studiati se non in riferimento alla loro gestione. Si comprende così la sistematica codiciale che ha distribuito le norme sui beni temporali raggruppandole intorno ai concetti di acquisto, di amministrazione e di alienazione, cioè ai termini “dinamici” che esprimono i modi di gestire (di “muovere”) i beni ecclesiastici per garantire il raggiungimento delle finalità a loro proprie. Soltanto l’ultimo Titolo del Libro V del Codice di diritto canonico, che riguarda le pie volontà e le fondazioni pie, tende più alla «staticità», richiesta tra l’altro dal principio del rispetto della volontà dei donanti o dei fondatori (cfr. can. 1300).

La dinamicità insita nella comprensione dei beni temporali della Chiesa implica l’ordinazione da parte di qualcuno (in genere, l’autorità) del loro movimento e aiuta anche a comprendere i controlli di gestione, tendenti a garantire la destinazione ai fini propri. La figura dell’Ordinario e quella del Romano Pontefice nel Libro V del Codice fungono da garanzia della destinazione dei beni ecclesiastici, soprattutto nella loro gestione, anche se a volte, principalmente in relazione alle alienazioni, possono essere giustificate come garanti della permanenza del patrimonio di un determinato soggetto e quindi della titolarità dei suoi diritti sui beni. È particolarmente interessante questa comprensione della funzione di garanzia dell’autorità ecclesiastica per poter cogliere adeguatamente i suoi interventi in materia di beni temporali, come vedremo più avanti<sup>9</sup>. Fermiamoci adesso a esaminare sommariamente come si traduce in termini giuridici la necessità di gestire i beni ecclesiastici, considerata dal punto di vista dei beni stessi (amministrazione) e dal punto di vista dell’autorità (governo).

---

<sup>8</sup> Fra virgolette perché non si può parlare propriamente di un vero patrimonio ecclesiastico; tutt’al più, come ha fatto qualche autore, si potrebbe parlare di “mosaico patrimoniale” composto dai tasselli dei singoli veri “patrimoni” delle persone giuridiche pubbliche (cfr. J.-P. SCHOUPPE, *Diritto patrimoniale canonico*, Milano 1997, p. 24).

<sup>9</sup> Mons. Salerno ha espresso questa stessa idea come esigenza dei beni anziché come potere dell’autorità: «la funzione ecclesiale dei beni temporali della Chiesa giustifica, per la sua concreta realizzazione, il ricorso alla plenitudo potestatis del Romano Pontefice» (F.S. SALERNO, *I beni temporali della Chiesa ed il potere primaziale del Romano Pontefice*, in AA.VV., *I beni temporali della Chiesa*, Città del Vaticano 1999, p. 120).

#### 4. *L'amministrazione dei beni ecclesiastici*

Se lo studio della gestione dei beni temporali offre la prospettiva giusta per comprenderne l'ecclesiasticità, all'interno della gestione è principalmente la mansione di amministrazione che caratterizza la destinazione alle finalità istituzionali. Il problema che posto dall'amministrazione dei beni temporali, per quanto riguarda l'argomento che stiamo esaminando, è la sua plurivalenza semantica, come ha ricordato autorevolmente il Pontificio Consiglio per i testi legislativi nella *Nota* del 12 febbraio 2004 su *La funzione dell'autorità ecclesiastica sui beni ecclesiastici*<sup>10</sup>. In estrema sintesi il contenuto della nozione di amministrazione può essere ricondotto a due concetti diversi: a quella parte della potestà di giurisdizione che consiste nel portare a termine le determinazioni legislative, esecutive e giudiziali (amministrare la giustizia, pubblica amministrazione, diritto amministrativo, ecc.); oppure alle condotte volte a far fruttare, conservare, migliorare un patrimonio (altrui o, in senso meno rilevante giuridicamente, anche proprio).

L'amministrazione dei beni ecclesiastici comprende entrambi i significati, quello economico tendente alla conservazione e al miglioramento del bene, ma anche quello giurisdizionale della determinazione da parte dei titolari della potestà di governo della destinazione al fine pubblico. Perciò la delimitazione del concetto di amministrazione nell'ordinamento canonico presenta difficoltà di due tipi. In primo luogo quelle riguardanti l'oggetto stesso dell'amministrare, impossibile da delimitare normativamente nelle attività specifiche che lo compongono. L'unica linea guida (oltre al criterio del "buon padre di famiglia" del can. 1284 § 1) è data dalla destinazione dei beni alle finalità della Chiesa. In questo senso, il bene ecclesiastico porta in sé la necessità di essere adoperato, custodito, reso proficuo, ecc. in riferimento a quelle finalità. L'altro genere di difficoltà per la delimitazione del concetto di amministrazione riguarda l'individuazione dei soggetti chiamati a vegliare perché tale destinazione sia attuata e la determinazione dello statuto giuridico di ciascuno di essi<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. n. 4, in *Communicationes* 36 (2004) 26.

<sup>11</sup> Si pensi alle difficoltà trovate dalla dottrina per chiarire i ruoli del Vescovo diocesano e dell'economista nei confronti dei beni della diocesi. Sull'argomento, cfr. F. GRAZIAN, *La nozione di amministrazione e di alienazione nel Codice di diritto canonico*, Roma 2002.

Insomma, la difficoltà maggiore per la delimitazione del concetto di amministrazione dei beni temporali della Chiesa e per l'identificazione delle posizioni giuridiche soggettive implicate in essa può derivare dal fatto che talvolta è la stessa persona fisica o anche lo stesso organo o ufficio ecclesiastico a produrre atti derivanti dall'una e dall'altra attività, dall'amministrazione economica e giuridica immediata, e dall'amministrazione giurisdizionale.

### 5. *Il governo dei beni ecclesiastici*

L'esistenza stessa dei beni ecclesiastici, ci sia permesso di ribadirlo ancora, ha un senso nella misura in cui essi sono destinati al raggiungimento delle finalità della Chiesa. Ma la disposizione delle persone e delle cose nei modi più adeguati al raggiungimento del fine pubblico spetta al potere stabilito in ogni società determinata. Nella Chiesa spetta all'autorità l'ordinazione delle persone e delle cose al conseguimento della salvezza delle anime, fine ultimo dell'ordinamento canonico (cfr. can. 1752).

A tal fine è imprescindibile governare, e governare in modo tale da ordinare non soltanto le persone ma anche le cose<sup>12</sup>. Quando si studia l'autorità suprema della Chiesa nei suoi due soggetti giuridici — il Romano Pontefice e il Collegio dei vescovi — si è soliti sottolineare la funzione di unità<sup>13</sup> che spetta al primo nei confronti di tutta la Chiesa e anche nei confronti del secondo soggetto dell'autorità suprema, in modo che se manca il Romano Pontefice, manca un elemento necessario per l'azione del Collegio come soggetto della suprema autorità<sup>14</sup>. Fra le mansioni ricomprese nella funzione di unità propria dell'ufficio primaziale si elenca abitualmente anche quella che lo vede come “governante” di tutti i beni ecclesiastici (cfr. can. 1256) e concretamente come supremo amministratore di tutti essi (cfr. can. 1273)<sup>15</sup>. Queste due menzioni legali esplicite nel Codice di diritto canonico del ruolo del Romano

---

<sup>12</sup> «Summus Pontifex est caput Ecclesiae, qui, vi primatus iurisdictionis, sibi subiecta habet omnia membra et bona in Ecclesia» (Coetus studii «De bonis Ecclesiae temporalibus», adunatio die 21 novembris 1967 vespere habita, in *Communicationes* 36 (2004) 287).

<sup>13</sup> Sulle funzioni dell'ufficio primaziale, cfr. J.I. ARRIETA, *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, Milano 1997, p. 222-224; J.-B. D'ONORIO, *Le Pape et le gouvernement de l'Église*, Paris 1992, p. 127 ss.

<sup>14</sup> Sui rapporti fra il Collegio e il Romano Pontefice, cfr. J.I. ARRIETA, *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, Milano 1997, p. 245.

<sup>15</sup> Cfr., ad esempio, V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa. Canonici preliminari (cann. 1254-1258) e due questioni fondamentali*, in AA.VV., *I beni temporali della Chiesa*, Milano 1997, p. 18-20.

Pontefice nei confronti dei beni temporali della Chiesa, riguardano quindi la loro titolarità e la loro amministrazione. Vediamole brevemente nel dettaglio.

#### 6. La proprietà dei beni sotto la suprema autorità del Romano Pontefice

L'elemento della titolarità dei diritti sui beni, scelto dal legislatore quale determinante della natura ecclesiastica dei beni, è attribuito alla persona giuridica pubblica che li acquista legittimamente. Ma questa titolarità è sottomesa alla suprema autorità del Romano Pontefice (cfr. can. 1256). Che significa questa dichiarazione? Modifica in qualche modo la titolarità sui beni della persona giuridica? Conferisce al Romano Pontefice poteri dominicali sui beni?

È ben noto ed è stato più volte ribadito che la posizione giuridica del Romano Pontefice nei confronti dei beni ecclesiastici non lo rende proprietario dei beni stessi ma li sottopone al suo governo<sup>16</sup>. Questo particolare rapporto che lega l'ufficio del Romano Pontefice ai beni ecclesiastici è oggetto di trattazione obbligata nel presentare i tratti giuridici di tali beni<sup>17</sup>. Il legislatore lo ha ribadito diverse volte<sup>18</sup>. Anche nell'intervento del Pontificio Consiglio per i Testi legislativi sull'autorità ecclesiastica e la sua funzione nei confronti dei beni temporali della Chiesa si ricorda esplicitamente «che il Sommo Pontefice *non è il proprietario dei beni*, bensì egli esercita *la potestà di giurisdizione* sui beni ecclesiastici (non una potestà derivata da un diritto reale) che gli è propria quale suprema autorità della Chiesa»<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Su questo punto ci fu un dibattito in sede di redazione della norma; il Segretario del *coetus studii* «*De bonis Ecclesiae temporalibus*», padre Bidagor, «legit quaedam §§ epistulae *Cum encyclicas* Papae Benedicti XIV in qua dicitur, de communi sententia theologorum, Summum Pontificem non habere *dominium* in omnia bona ecclesiastica, de communi autem sententia canonistarum tale *dominium* habere» (Coetus studii «*De bonis Ecclesiae temporalibus*», adunatio die 22 novembris 1967 mane habita, in *Communicationes* 36 (2004) 288).

<sup>17</sup> Già S. Tommaso scriveva: «Res ecclesiasticae sunt papae ut principalis dispensatoris, non ut domini et possessoris» (*Summa Theologiae* II-II, q. 10, a. 1, ad 7). Più recentemente, cfr. fra gli altri V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, Bologna 1995, p. 75-77; J.-P. SCHOUPE, *Diritto patrimoniale canonico*, Milano 1997, p. 28-33.

<sup>18</sup> Cfr. can. 1499 § 2 CIC'17 («*Dominium bonorum, sub suprema auctoritate Sedis Apostolicae, ad eam pertinet moralem personam, quae eadem bona legitime acquisiverit*»); can. 1256 CIC'83. Com'è noto, durante la redazione del Codice fu chiesto di eliminare l'espressione *sub suprema auctoritate Romani Pontificis*, ma si ritenne opportuno mantenerla *etiam in contextu canonis, quia denotat naturam auctoritatis Summi Pontificis supra bona ecclesiastica, quod scilicet talis potestas non aequivalet dominio* (*Communicationes* 12 (1980) 397). Sulle fonti del canone e il suo *iter* redazionale, cfr. F.S. SALERNO, *I beni temporali della Chiesa ed il potere primaziale del Romano Pontefice*, in AA.VV., *I beni temporali della Chiesa*, Città del Vaticano 1999, p. 103-139. Cfr. anche gli atti della discussione del Coetus studii «*De bonis Ecclesiae temporalibus*», in *Communicationes* 36 (2004) 287-289.

<sup>19</sup> Nota, *La funzione dell'autorità ecclesiastica sui beni ecclesiastici*, n. 7, in *Communicationes* 36 (2004) 30.



Il fatto che la proprietà dei beni ecclesiastici sia sottomessa alla suprema autorità del Romano Pontefice significa quindi che i proprietari dei beni stessi, le persone giuridiche canoniche pubbliche, sono sottoposti al suo governo per garantire la destinazione dei loro beni ai fini della Chiesa<sup>20</sup> e conferire unità al patrimonio ecclesiastico<sup>21</sup>. Il concetto analogico di patrimonio applicato ai beni ecclesiastici poggia proprio su questa unità di destinazione garantita dall'ufficio primaziale<sup>22</sup>.

Il ruolo di garanzia di destinazione dei beni ecclesiastici potrebbe essere fatto rientrare fra le figure giuridiche che relativizzano il diritto di proprietà. La dottrina sociale della Chiesa afferma la destinazione universale dei beni della terra come principio basilare del diritto al loro uso<sup>23</sup>. Perciò non riconosce il diritto di proprietà come assoluto, ma come modalizzato dalla destinazione universale. Nelle funzioni svolte dal Romano Pontefice nei confronti dei beni ecclesiastici, tendenti a garantire la loro destinazione alle finalità della Chiesa, si potrebbe scorgere una concretizzazione giuridico-legale di quella relatività del diritto di proprietà che richiama finalità superiori.

### *7. Il Romano Pontefice supremo amministratore e dispensatore dei beni ecclesiastici*

L'altra menzione legale dell'ufficio primaziale fra le norme direttamente destinate a regolamentare i beni ecclesiastici sottolinea la loro sottomissione al Romano Pontefice anche nel momento dinamico. Il Titolo sull'amministrazione dei beni del Libro V del Codice di diritto canonico si apre con il can. 1273, che stabilisce:

---

<sup>20</sup> Affermando questa funzione teleologica del ruolo del Romano Pontefice sui beni ecclesiastici, Salerno riesce a distinguere in essa un elemento di garanzia delle finalità, contenuto nel can. 1256, e un altro elemento di perseguimento delle stesse finalità, stabilito nel can. 1273 (cfr. F.S. SALERNO, *I beni temporali della Chiesa ed il potere primaziale del Romano Pontefice*, in AA.VV., *I beni temporali della Chiesa*, Città del Vaticano 1999, p. 117).

<sup>21</sup> Scrive López Alarcón: «La unidad patrimonial, reflejo de la comunión de bienes en la Iglesia, viene confirmada por la unidad de sus fines, por la Iglesia una a la que sirven los bienes temporales en el cumplimiento de su misión salvífica, por la jurisdicción primacial de Romano Pontífice sobre todos los bienes de la Iglesia, por la solicitud de todas las Iglesias y por la disponibilidad de los bienes de todas las personas jurídicas a las necesidades de la Iglesia» (M. LÓPEZ ALARCÓN, *Introduzione al Libro V*, in AA.VV., *Comentario exegético al Código de Derecho canónico*, vol. IV/1, Pamplona 1996, p. 30).

<sup>22</sup> «Per quanto riguarda il governo della Chiesa in materia di beni temporali, spetta al Romano Pontefice garantire che essi siano correttamente ordinati al fine loro proprio» (*Nota, La funzione dell'autorità ecclesiastica sui beni ecclesiastici*, n. 10, in *Communicationes* 36 (2004) 31)

<sup>23</sup> Cfr. PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, Città del Vaticano 2004, n. 172, p. 93.

«Il Romano Pontefice, in forza del primato di governo è il supremo amministratore ed economo (*supremus administrator et dispensator*) di tutti i beni ecclesiastici»<sup>24</sup>.

L'economista è, nell'ordinamento canonico, un ufficio ecclesiastico tipico dalle funzioni e capacità ben determinate legalmente (cfr. cann. 494 e 1278)<sup>25</sup>. La *dispensatio* richiama, invece, la comprensione della proprietà del diritto privato romano, strutturabile come un insieme comprendente l'*uti frui habere et possidere* della cosa avuta in proprietà<sup>26</sup>, ma che può essere divisa in diritti concessi a soggetti diversi. Nel diritto pubblico, invece, la *dispensatio* riflette un concetto più generico riconducibile alla possibilità di attingere ai beni materiali e spirituali necessari per venire incontro alle necessità sociali, con indipendenza dalle titolarità dei diritti privati dei cittadini, potere che può arrivare all'espropriazione dei beni, ma che ordinariamente si esprime nella destinazione dei beni pubblici o demaniali alle finalità socialmente individuate come perseguibili<sup>27</sup>.

Il termine “dispensator” riferito al Romano Pontefice nei confronti dei beni ecclesiastici non può essere ricondotto alle nozioni e agli schemi del diritto privato. Come si è detto più volte in queste pagine, il Romano Pontefice non è il proprietario dei beni ecclesiastici; lo sono invece le persone giuridiche pubbliche. Il termine adoperato dal canone deve essere interpretato necessariamente secondo i parametri del diritto pubblico. A questo fine interpretativo sembra fare riferimento l'inciso “in forza del primato di governo” del can. 1273. In questo senso si è espresso anche il Pontificio Consiglio per i testi legislativi: «Quando il can. 1273 qualifica il Romano Pontefice come amministratore supremo dei beni ecclesiastici, fa riferimento al *potere di giurisdizione del Papa* sulla Chiesa e, quindi, sui beni delle persone giuridiche pubbliche destinati ai fini propri della Chiesa, anziché ad una *funzione amministrativa di tipo economico* basata sul potere dominicale dei beni»<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Come si vede la traduzione italiana si discosta un poco dall'originale latino nel rendere “eonomo” per “dispensator”.

<sup>25</sup> L'ufficio di economista, oltre che per le diocesi, è previsto esplicitamente dal legislatore per il Seminario (cfr. can. 239), per gli Istituti di vita consacrata e per le province rette da un Superiore maggiore, nonché per le comunità locali dei religiosi “per quanto è possibile” (cfr. can. 636).

<sup>26</sup> Cfr. A. D'ORS, *Derecho privado romano*, Pamplona 2002, § 142, p. 193.

<sup>27</sup> Cfr., ad es., U. NICOLINI, *Espropriazione per pubblica utilità. Premessa storica*, in «Enciclopedia del diritto», XV, Milano 1966, p. 802-806.

<sup>28</sup> PONTIFICIO CONSIGLIO PER I TESTI LEGISLATIVI, *Nota, La funzione dell'autorità ecclesiastica sui beni ecclesiastici*, n. 4, in *Communicationes* 36 (2004) 26.

Tuttavia la sovrapposizione di “dispensator” e “administrator” deve trovare qualche spiegazione. La più plausibile è che il legislatore abbia voluto ricordare l'immediatezza della potestà del Romano Pontefice anche in questa materia (cfr. cann. 331 e 333 § 1) che comporta la possibilità di intervenire in ogni Chiesa particolare e anche su ogni bene ecclesiastico. “Dispensatio” in questa interpretazione aggiungerebbe a “administratio” la capacità d'intervento immediato, vale a dire la possibilità di porre atti “amministrativi” nei due sensi prima ricordati, e cioè come atti di governo e anche come interventi economici diretti<sup>29</sup>. Questa è la comprensione tradizionale dell'istituto. Se vista sotto gli schemi del diritto privato comporta molte complicazioni (da qui la teoria del dominio utile); se la si guarda dalla prospettiva del diritto pubblico, nella quale sembra inserita a pieno titolo, non desta tante perplessità. È logico che l'autorità preposta ad una comunità possa intervenire sui beni pubblici (non si dimentichi che i beni ecclesiastici sono pubblici) anche mediante atti che compromettano la loro amministrazione da parte di chi li gestisce immediatamente.

Il potere di amministrazione del Romano Pontefice si giustifica e si comprende senza troppe forzature interpretative alla luce della sua funzione di unità della Chiesa, funzione che richiede anche la destinazione di beni materiali al raggiungimento delle finalità pubbliche o comuni. L'ufficio primaziale si presenta in questo canone come garante della destinazione dei beni ecclesiastici, non soltanto al momento dell'acquisto della titolarità su di essi, ma anche durante la gestione dei beni stessi.

#### 8. *Le licenze della Santa Sede per le alienazioni*

Caratteristica tradizionale dei beni destinati in qualche modo alla divinità è la loro inalienabilità. Questo tratto proviene dalla considerazione delle *res sacrae* come *res extra commercium* in quasi tutte le culture. L'assimilazione dei beni della Chiesa alle *res sacrae* e altre considerazioni giuridiche importanti, come la destinazione delle pie volontà ai fini indicati dal donante o l'adempimento dei modi con i quali sono state fatte le donazioni (cfr. can. 1300), portarono ad una tendenza molto marcata all'inalienabilità dei beni ecclesiastici<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Cfr. V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, Bologna 1995, p. 80; J.-P. SCHOUPE, *Diritto patrimoniale canonico*, Milano 1997, p. 32.

<sup>30</sup> Tendenza mai assolutizzata nella vita della Chiesa. Cfr. G. VROMANT, *De bonis Ecclesiae temporalibus*, Bruxelles-Paris 1953, p. 12-13.

Ora, l'assolutizzazione del principio di inalienabilità potrebbe talvolta diventare pregiudizievole ed essere addirittura opposta alle cause che hanno portato all'istaurazione del principio stesso, cioè alla reale destinazione dei beni al culto della divinità. Perciò la Chiesa non applica il principio con rigidità e permette vendite e trasferimenti di titolarità dei beni ecclesiastici in diverse fattispecie. In realtà, nell'ordinamento canonico odierno si potrebbe affermare più facilmente l'alienabilità di tutti i beni ecclesiastici ogni volta che ricorra una giusta causa (cfr. can. 1293 § 1). Il difficile equilibrio prudenziale richiesto da tale congiunzione tra la tendenza all'inalienabilità e le esigenze economiche dei beni stessi e dei loro titolari rende necessario l'intervento tutelare dell'autorità. Ciò spiega il compito di garanzia della destinazione dei beni ai fini istituzionali attribuito dalla legge alle autorità ecclesiastiche (cfr. can. 1291), e in particolare al Romano Pontefice. È questa la ragione sostanziale per la quale si richiedono le licenze per le alienazioni<sup>31</sup>.

Il Vescovo diocesano o i suoi consigli (quello per gli affari economici e il collegio dei consultori) devono valutare la corrispondenza fra l'alienazione proposta e le necessità che impone l'adempimento della missione della Chiesa (cfr. can. 1292 § 1). Se il bene è particolarmente importante secondo i diversi criteri segnalati dal canone, si richiede inoltre la licenza della Santa Sede (cfr. can. 1292 § 2), vale a dire un ulteriore esame della corrispondenza fra la necessità di alienare e la salvaguardia delle finalità istituzionali<sup>32</sup>. Soltanto l'alienazione di beni di scarsa importanza (al di sotto della somma minima fissata dalla Conferenza episcopale) è libera da queste formalità richieste per la validità del negozio (cfr. can. 1291).

Questo complesso sistema di garanzie è stabilito a protezione appunto della destinazione dei beni ecclesiastici. Nell'ultimo grado della scala dei garanti si trova la Santa Sede, vale a dire gli uffici vicari del Romano Pontefice. Così viene confermata

---

<sup>31</sup> Cfr. PAULUS II, cost. *Ambitiosae* (*de rebus Ecclesiae non alienandis*, anno 1468), in *Extrav. Comm.* III, tit. IV, cap. un., in AE. FRIEDBERG (ed.), *Corpus Iuris canonici*, II, Graz 1955, col. 1269.

<sup>32</sup> «Il can. 1292 stabilisce il requisito *ad validitatem* (agli effetti canonici) della licenza della Santa Sede per l'alienazione dei beni ecclesiastici, il cui valore superi la somma massima stabilita dalla Conferenza Episcopale (can. 1292 § 1). In diritto canonico per licenza si intende la concessione fatta dall'autorità competente ad un soggetto per esercitare una facoltà od un diritto di cui egli è già titolare, ma l'esercizio del quale, per motivi di interesse pubblico, è condizionato a un controllo "esterno" al diritto stesso. In realtà, le licenze, e altri interventi amministrativi di questo tipo, non implicano l'assunzione in proprio del contenuto del progetto per il quale la licenza o il nulla osta sono stati rilasciati» (PONTIFICIO CONSIGLIO PER I TESTI LEGISLATIVI, *Nota, La funzione dell'autorità ecclesiastica sui beni ecclesiastici*, n. 12, in *Communicationes* 36 (2004) 32).

anche in materia di alienazioni la sua funzione di garante della destinazione dei beni temporali della Chiesa alle finalità che giustificano il loro uso: le necessità del culto, il sostentamento dei ministri e le opere di apostolato e di carità (cfr. can. 1254 § 2). Questo è dunque il significato dei ruoli del Romano Pontefice come supremo “administrator” e “dispensator” di tutti i beni ecclesiastici.

### 9. Note conclusive

Alla domanda iniziale sulla posizione giuridica dell'ufficio primaziale nei confronti dei beni ecclesiastici si deve rispondere con un'integrazione combinata del contenuto dei canoni che descrivono la sua potestà, principalmente il can. 331, con quelli che determinano i suoi poteri nei confronti dei beni, soprattutto i cann. 1256 e 1273. Da queste norme si ricava una descrizione degli interventi del Romano Pontefice come “governante supremo” della Chiesa. In termini più tecnici, lo statuto giuridico del Romano Pontefice nei confronti dei beni ecclesiastici è configurato come un insieme di diritti e doveri di intervento, anche immediato, per garantire la destinazione ultima dei beni stessi alle finalità della Chiesa. Tale posizione giuridica poggia sulla potestà suprema dell'ufficio primaziale, e cioè sulla sua dimensione di diritto pubblico, e non su eventuali diritti dominicali, che nella Chiesa spettano soltanto alle persone giuridiche<sup>33</sup>.

Il Romano Pontefice risulta quindi il garante ultimo della destinazione dei beni ecclesiastici alle finalità della Chiesa in virtù del suo ufficio. Lui non è — e non potrebbe mai esserlo personalmente, soltanto la Santa Sede potrebbe diventarlo — il titolare dei beni stessi, che rimangono nella piena titolarità delle persone giuridiche pubbliche, ma ne è il garante ultimo per quanto riguarda la loro destinazione. Questa funzione di garanzia è insita nella configurazione del suo ufficio come ufficio primaziale ed è perciò stesso irrinunciabile.

La responsabilità propria del Romano Pontefice nei confronti dei beni ecclesiastici non si configura invece come responsabilità civile sussidiaria. Se gli

---

<sup>33</sup> «In sintesi, poiché la funzione primaziale riguardo i beni ecclesiastici rientra nella sfera pubblica del governo della Chiesa, *il Romano Pontefice non è affatto tenuto a rispondere per le conseguenze degli atti di amministrazione economica posti dagli amministratori immediati dei beni delle diverse persone giuridiche, appunto perché non ne è l'amministratore nel senso del Diritto privato, ma lo è vi primatus regiminis, in forza della sua posizione pubblica nella Chiesa*» (PONTIFICIO CONSIGLIO PER I TESTI LEGISLATIVI, *Nota, La funzione dell'autorità ecclesiastica sui beni ecclesiastici*, n. 4, in *Communicationes* 36 (2004) 32).

amministratori immediati dei beni li destinassero a finalità non rientranti in quelle che permettono il loro uso, il Romano Pontefice — o i suoi organismi vicari della curia romana — e l'Ordinario hanno una responsabilità per così dire “politica” di correggere chi agisce contro i dettami della legge, ma non avranno una responsabilità “civile” per gli eventuali danni che l'amministratore abbia potuto causare. La loro responsabilità è di governo, non economica. Forse si potrebbe pretendere una valutazione economica del danno eventualmente arrecato da una loro astensione da interventi necessari per garantire la destinazione dei beni ai fini previsti dall'ordinamento, ma questo per il loro operato come Ordinario o come Santa Sede, non per l'operato dell'amministratore. Semmai risponderà la persona giuridica pubblica implicata, che potrà poi rivolgersi contro il cattivo amministratore (cfr. can. 1281).

Il Romano Pontefice, come Pastore supremo della Chiesa, per il bene dei fedeli affidatigli o per altre considerazioni caritatevoli potrebbe ritenere opportuno rispondere con i beni della Santa Sede per indennizzare i danneggiati dalle malefatte di qualche persona, ma ciò non può essergli chiesto in giustizia. Rientrebbe comunque nelle finalità indicate per i beni ecclesiastici destinarli a questa “opera caritativa”, soprattutto se la persona danneggiata possa essere ritenuta facente parte del ceto sociale dei “più poveri” (cfr. can. 1254 § 2).