In J.I. ARRIETA (a cura di), *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato. Studi sull'Istruzione CEI in materia amministrativa*, Marcianum Press, Venezia 2007, p. 71-86.

Jesús Miñambres
Pontificia Università della Santa Croce

La responsabilità nella gestione dei beni ecclesiastici dell'ente diocesi

L'argomento affidato a questa relazione ("responsabilità di gestione nella struttura gerarchica") era troppo vasto per poter essere affrontato efficacemente in questa sede. Perciò abbiamo modificato il titolo dell'intervento e abbiamo centrato la nostra attenzione sulla gestione dei soli beni ecclesiastici appartenenti alla diocesi, individuata come ente paradigmatico della struttura gerarchica della Chiesa[1]. Studieremo quindi le responsabilità dell'ente diocesi e degli organi che agiscono a suo nome nella gestione dei beni ecclesiastici di sua titolarità[2]. In tale studio, cercheremo di tenere presente, sullo sfondo, una delle preoccupazioni che maggiormente si palesano in materia di amministrazione dei beni ecclesiastici negli ultimi anni,

---

[1] L'*Istruzione in materia amministrativa* pubblicata dalla CEI l'anno scorso (cfr. «Notiziario CEI» (2005) 325-427), all'"allegato A" elenca gli enti che fanno parte della costituzione gerarchica della Chiesa in Italia: la Conferenza episcopale italiana, le Regioni ecclesiastiche, le Province ecclesiastiche, le diocesi, abbazie e prelature territoriali, i vicariati foranei e altri raggruppamenti di parrocchie, i capitoli, le parrocchie, le chiese, le cappellanie. L'elenco, anche se non esaustivo ma piuttosto esemplificativo (si pensi all'Ordinariato militare e altre figure organizzative presenti in Italia che sicuramente fanno parte della struttura gerarchica della Chiesa), mostra sufficientemente quanto sia vasta la gamma di entità gerarchiche cui occorrerebbe fare riferimento se si volesse essere esaustivi.

[2] Tralascieremo pertanto lo studio della gestione dei beni appartenenti alle parrocchie, già trattati in questi giorni (cfr. l'intervento in questo convegno del prof. L. MISTÒ, *La gestione della parrocchia con riferimento alla tematica della perequazione tra gli enti*) e di quelli di titolarità di altre persone giuridiche pubbliche diocesane (sono previsti in questi giorni diversi interventi che sarebbero riconducibili a questo livello della gestione dei beni ecclesiastici, almeno in qualche loro aspetto: cfr. L. OKULIK, *Gestione economica e distribuzione delle responsabilità negli Istituti di Vita Consacrata*; B. PIGHIN, *Configurazione e gestione dei luoghi di culto*; C. MINELLI, *La rilevanza giuridica della "deputatio ad cultum" (art. 831 codice civile)*; P. CAVANA, *Rilevanza canonica dei controlli civili e rilevanza civile dei controlli canonici*). Faremo qualche riferimento sporadico alla posizione giuridica degli uffici che esprimono il livello gerarchico universale nei confronti dei beni delle diocesi (abbiamo trattato alcuni aspetti di questo argomento in *Il Romano Pontefice garante ultimo della destinazione dei beni ecclesiastici*, in J. CONN, L. SABBARESE (a cura di), *Iustitia in caritate. Miscellanea di studi in onore di Velasio De Paolis*, Roma 2005, p. 431-443), ma anche qui tralascieremo gli interventi di altri livelli di organizzazione gerarchica sopradiocesana, che pure hanno delle responsabilità di gestione patrimoniale, quali la provincia ecclesiastica e la regione, e gli interventi delle conferenze episcopali.

e cioè, fino a che punto sia giusto che il patrimonio diocesano debba rispondere civilmente ed economicamente per le attuazioni (talvolta illegittime, talaltra anche delittuose) di persone più o meno legate alla struttura gerarchica della Chiesa[3].

1. "Responsabilità di gestione" dell'ente o dell'organo?

L'espressione "responsabilità di gestione" non compare, come tale, nei testi normativi della Chiesa. Occorre perciò chiarire quale significato possa esserle attribuito nell'ordinamento canonico e a quali soggetti fisici o giuridici possa essere riferita.

Anche se la qualifica di un bene come "ecclesiastico" dipende dalla titolarità dei diritti su di esso da parte di una persona giuridica canonica pubblica (cfr. can. 1257), la gestione di un qualsiasi patrimonio ecclesiastico, e la titolarità stessa dei diritti su di esso e sui beni che lo compongono, è legittimata dalla sua destinazione al culto divino, al sostentamento del clero e alle opere di carità e di apostolato (cfr. can. 1254 § 2). Per questo motivo, la prima "responsabilità" nella "gestione" dei beni ecclesiastici è quella di garantire la loro destinazione. Ora, quest'opera d'indirizzo non può essere portata a termine dalla persona giuridica in quanto tale, ma deve essere compiuta attraverso rappresentanti od organi[4], secondo le norme applicabili a ciascun caso: leggi, regolamenti, statuti, ecc.

A questo punto, sembra che la domanda da porsi sia: chi agisce per la persona giuridica? Chi amministra i beni in modo tale da garantire che essi siano effettivamente destinati alle finalità indicate? E a chi è attribuibile la responsabilità della gestione stessa dei beni?

Il legislatore canonico universale prevede che ogni persona giuridica debba essere dotata degli organi necessari a garantire l'effettiva destinazione delle risorse economiche alle finalità che le giustificano. Concretamente, stabilisce che « l'amministrazione dei beni ecclesiastici spetta a chi regge immediatamente la persona giuridica cui gli stessi beni appartengono » (can. 1279 § 1), e che « ogni persona giuridica abbia il proprio consiglio per gli affari economici, o almeno due consiglieri, che coadiuvino l'amministratore

[3] La stessa Santa Sede si è pronunciata in argomento: cfr. PONTIFICIO CONSIGLIO PER I TESTI LEGISLATIVI, *Nota "La funzione dell'autorità ecclesiastica sui beni ecclesiastici"*, 12 febbraio 2004, in *Communicationes* 36 (2004) 24-32.

[4] Per un interessante riassunto dottrinale sulle diverse teorie organiche e rappresentative e sulla loro applicazione nell'organizzazione ecclesiastica, cfr. J.I. ARRIETA, *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, Milano 1997, p. 106 ss.

nell'adempimento del suo compito » (can. 1280).

Applicate alla diocesi, queste previsioni comportano la responsabilità nell'amministrazione dei beni diocesani in capo al vescovo e la necessità di erigere il consiglio per gli affari economici (cfr. can. 492). Occorre tuttavia notare che il Codice di diritto canonico non stabilisce esplicitamente la responsabilità di "gestione" del patrimonio diocesano in capo al vescovo, ma dice soltanto, al can. 393, che « in tutti i negozi giuridici della diocesi, è il Vescovo diocesano che la rappresenta »[5]. Inoltre, il can. 494, erede di una lunga tradizione canonica[6], comanda l'erezione dell'ufficio di economo diocesano (§ 1) e descrive il suo compito con queste parole: « amministrare i beni della diocesi sotto l'autorità del Vescovo » (§ 3). Da qui una parte della dottrina conclude che l'economo è l'amministratore dei beni della diocesi[7]. Altri propongono una distinzione: l'economo sarebbe l'ufficio incaricato dell'amministrazione ordinaria dei beni diocesani; gli atti eccedenti tale amministrazione ordinaria sarebbero di spettanza del vescovo[8]. A nostro avviso, la configurazione costituzionale dell'ufficio episcopale[9], nonché la stessa coerenza interna del testo legale[10] portano almeno a non poter affermare che il vescovo diocesano non sia l'amministratore dei beni della

---

[5] Vi sono poi dei documenti, sia di ambito universale sia riguardanti soltanto l'Italia, che si esprimono più esplicitamente in proposito. Rimane, però, da chiarire la loro valenza normativa: il *Direttorio per il ministero pastorale dei vescovi «Apostolorum successores»* della Congregazione per i Vescovi (2004) descrive il Vescovo come « amministratore unico della diocesi » (n. 189), e altrettanto fa l'*Istruzione in materia amministrativa* della CEI, con le stesse parole, al n. 21.

[6] Com'è noto, il can. XXV del concilio di Calcedonia (a. 451) comandò di nominare un economo in ogni diocesi: « Quoniam quibusdam ecclesiis, ut rumores conperimus, praeter oeconomos episcopi facultates ecclesiasticas tractant, placuit omnem ecclesiam habentem episcopum habere et oeconomum de clero proprio, qui dispenset res ecclesiasticas secundum sententiam episcopi proprii, ita ut ecclesiae dispensatio praeter testimonium non sit, et ex hoc dispergantur ecclesiasticae facultates, et derogatio maledictionis sacerdotio provocetur. Quod si hoc minime fecerit, divinis constitutionibus subiacebit » (G. ALBERIGO et al., cur., *Conciliorum Oecumenicorum Decreta*, Bologna 1991, p. 99).

[7] Cfr. F. COCCOPALMERIO, *comentario al can. 494*, in AA.VV., *Comentario exegético al Código de derecho canónico*, II, Pamplona 1996.

[8] Cfr. V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, Bologna 1995, p. 176-177.

[9] Il can. 375 § 2 attribuisce ai vescovi i *tria munera* in forza della stessa consacrazione episcopale, con la sola limitazione della effettiva comunione gerarchica per quanto riguarda il loro esercizio.

[10] Il combinato disposto del 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 »), del can. 393 («In tutti i negozi giuridici della diocesi, è il Vescovo diocesano che la rappresenta ») e del can. 1279 § 1 (« l'amministrazione dei beni ecclesiastici spetta a chi regge immediatamente la persona giuridica cui gli stessi beni appartengono ») non può essere interpretato se non nel senso che l'amministrazione dei beni della diocesi rientra nei compiti che definiscono l'ufficio del vescovo diocesano. Altrimenti non avrebbe *tutta* la potestà necessaria per governare la diocesi e non la rappresenterebbe in *tutti* i negozi giuridici.

diocesi. In positivo, ci sembra che nulla impedisca di affermare che il vescovo diocesano è l'amministratore dei beni della persona giuridica che rappresenta. Ciò non toglie che l'ufficio dell'economo diocesano debba essere descritto sulla base dei compiti amministrativi che il diritto gli affida con la stabilità propria della configurazione di ogni ufficio ecclesiastico[11]. Tuttavia le sue mansioni amministrative non fanno di questo ufficio l'amministratore dei beni diocesani in senso pieno e proprio.

Alla base della difficoltà ermeneutica che pongono le norme che commentiamo vi è una questione terminologica riguardante il termine "amministrazione", recentemente ricordata anche dal Pontificio Consiglio per i testi legislativi[12], e cioè che esso « ha una duplice valenza semantica »: porre atti di governo oppure conservare, migliorare, ecc. un patrimonio. Si potrebbe ritenere che il legislatore abbia adoperato il termine in senso meno tecnico, di gestione quotidiana e materiale dei beni, nei confronti dell'economo[13], e che abbia invece riservato l'uso più proprio alla descrizione dell'ufficio del vescovo diocesano.

Tuttavia la distinzione che ci induce a concludere in maniera abbastanza ovvia che il vescovo è l'amministratore per eccelenza dei beni diocesani, come sembra fare anche —lo abbiamo già ricordato— l'*Istruzione in materia amministrativa* (2005) della Conferenza episcopale italiana e il *Direttorio per il ministero pastorale dei vescovi «Apostolorum successores»* (2004) della Congregazione per i Vescovi, che descrivono il ruolo del vescovo nei confronti dei beni della diocesi come "amministratore unico"; questa distinzione terminologica, quindi, non porterebbe di per se alla conclusione indicata, come dimostra il fatto che la stessa *Nota* del Pontificio Consiglio per i testi legislativi abbia dovuto aggiungere in calce: « Ad esempio: i beni della diocesi sono amministrati dall'economo diocesano sotto l'autorità del Vescovo

---

[11] Cfr. CONGREGAZIONE PER I VESCOVI, *Direttorio per il ministero pastorale dei vescovi «Apostolorum successores»*, n. 193: « L'economo diocesano deve amministrare i beni della diocesi, sotto l'autorità del Vescovo, secondo le modalità approvate dal Consiglio per gli affari economici e secondo il preventivo approvato ».

[12] Cfr. PONTIFICIO CONSIGLIO PER I TESTI LEGISLATIVI, *Nota «La funzione dell'autorità ecclesiastica sui beni ecclesiastici»*, in *Communicationes* 36 (2004) 24-32, n. 4.

[13] Così viene adoperato dal nuovo *Direttorio per il ministero pastorale dei vescovi*, quando stabilisce che « nell'esecuzione materiale dei diversi atti di amministrazione, salva la sua competenza, il Vescovo si avvarrà della collaborazione dell'economo diocesano » (CONGREGAZIONE PER I VESCOVI, *Direttorio per il ministero pastorale dei vescovi «Apostolorum successores»*, n. 193).

(can. 494, § 3), ma il rappresentante legale della diocesi è il Vescovo »[14]. L'esemplificazione è richiamata per chiarire che « gli amministratori del patrimonio ecclesiastico non necessariamente si identificano con i rappresentanti legali ». Dunque, anche se la *Nota* fa riferimento alla diversità di contenuti del termine amministrazione adoperato dal legislatore nei canoni riguardanti i beni temporali della Chiesa, poi non applica la distinzione alle diverse posizioni giuridiche del Vescovo e dell'economo nei confronti del patrimonio diocesano.

L'individuazione delle responsabilità nella "gestione" del patrimonio diocesano dovrà, quindi, tener conto delle diverse posizioni soggettive che si creano su di esso sulla base dei diversi uffici costituiti in proposito: l'economo dovrà rispondere per la "gestione" ordinaria, quotidiana, dei beni diocesani, mentre il Vescovo risponderà in generale per l'amministrazione del patrimonio della diocesi. Questa difficile distinzione di compiti non dovrebbe però danneggiare la posizione giuridica del "terzo" che venisse a trovarsi nella condizione di dover agire contro i beni diocesani.

Rimane da stabilire quale sia l'àmbito di responsabilità imputabile direttamente alla diocesi come soggetto di diritto diverso dei suoi rappresentanti od organi[15]. Per chiarire meglio la questione, sembra imprescindibile esaminare e determinare le responsabilità di gestione del vescovo, perché, come vedremo, la responsabilità dell'ente appare essere residuale nell'ordinamento canonico, riferita cioè a tutte le situazioni nelle quali non si possa stabilire una responsabilità personale degli organi o dei rappresentanti.

2. *La garanzia della destinazione dei beni agli scopi ecclesiastici*

La prima responsabilità del vescovo nella gestione dei beni della diocesi è quella di garantire la loro destinazione (almeno strumentale) alle finalità che giustificano il loro acquisto, detenzione, amministrazione e alienazione (cfr. can. 1254). E in quanto « esecutore di tutte le pie volontà » (can. 1301 § 1) insieme con i suoi vicari, la responsabilità dello scrupoloso adempimento

[14] PONTIFICIO CONSIGLIO PER I TESTI LEGISLATIVI, *Nota «La funzione dell'autorità ecclesiastica sui beni ecclesiastici»*, cit., n. 5, nota 14.

[15] Nel testo in cui delinea le responsabilità dei rappresentanti e degli amministratori in riferimento all'ufficio del vescovo diocesano, la *Nota* del Pontificio Consiglio per i testi legislativi chiude il discorso con queste parole: « Va infine precisato che una cosa è la responsabilità delle persone, un'altra quella dell'ente » (*ibid.*).

delle volontà dei fedeli (cfr. can. 1300). Queste mansioni di *garanzia*, insite nell'ufficio di vescovo diocesano, sono alla base di tutto il sistema canonico di gestione dei beni ecclesiastici: costituiscono i principi di riferimento per l'esame di ogni altra responsabilità del vescovo e degli altri uffici coinvolti nella gestione dei beni diocesani. Il vescovo deve esercitare responsabilmente tutti i suoi poteri per garantire effettivamente la destinazione dei beni diocesani. Deve cioè mettere in esercizio la potestà di governo propria dell'ufficio episcopale in tutte le sue dimensioni: normativa, giudiziaria ed esecutiva, ivi inclusi gli interventi punitivi che potessero essere richiesti[16], quelli organizzativi[17], quelli di controllo, quelli di vigilanza e supplenza, ecc. Il vescovo è anche chiamato a gestire personalmente il patrimonio diocesano attraverso interventi di diverso genere (contrattuali, di rappresentanza, ecc.) che non rientrano nella potestà di governo in senso proprio, ma che evidentemente sono imprescindibili per governare la diocesi.

In questo senso, si potrebbe dire che la gestione dei beni ecclesiastici da parte del vescovo può essere divisa in due tipi di attuazioni diverse: quelle che riguardano la potestà di governo in senso proprio, e quelle altre indirizzate all'adempimento di mansioni di tipo amministrativo. Anche se la distinzione non è perfetta (amministrazione e potestà si richiamano a vicenda), seguire questo schema può aiutare ad individuare le concrete responsabilità del vescovo diocesano, e per questo motivo lo adotteremo qui.

3. *Interventi del vescovo nella gestione dei beni che comportano esercizio della potestà di governo*

a. *Esercizio della potestà normativa.*

La funzione di garanzia di destinazione dei beni ecclesiastici diocesani alle finalità che li legittimano si esprime quindi in tutte quelle modalità che possono rendersi necessarie al governo della diocesi. La più significativa è la promulgazione di norme[18]. La legislazione universale latina prevede alcuni

[16] Cfr. J. MIÑAMBRES, *La tutela penale dei beni temporali della Chiesa*, in D. CITO (cur.), *Processo penale e tutela dei diritti nell'ordinamento canonico*, Milano 2005, p. 591-605.

[17] Oltre agli interventi richiesti dalla legislazione universale, in dottrina si parla spesso della possibilità di nominare un vicario episcopale per gli affari economici: cfr. J.-P. SCHOUPPE, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, Milano 1997, p. 139.

[18] Cfr. J.-P. SCHOUPPE, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, Milano 1997, p. 165.

interventi normativi episcopali destinati alla gestione dei beni ecclesiastici[19]. A soli scopi esemplificativi, per comprendere come potrebbe essere individuata la responsabilità del vescovo in questa materia, prendiamo in considerazione uno dei suoi eventuali interventi legislativi che può essere particolarmente utile nel governo della diocesi in determinate circostanze: l'imposizione del tributo ordinario[20]. Si tratta di un atto della potestà legislativa che si compie abitualmente attraverso lo strumento del decreto generale. Il Codice di diritto canonico lo descrive come un vero diritto del vescovo diocesano: *ius est Episcopo dioecesano...* (can. 1263), ma per il suo esercizio legittimo richiede di udire il consiglio per gli affari economici e il consiglio presbiterale.

Rientra nella responsabilità del vescovo adempiere a tutti i requisiti imposti dal legislatore universale per esercitare questo suo atto di potestà legislativa. In buona logica, dalla norma menzionata si desume che se il vescovo diocesano imponesse il tributo senza rispettare la procedura, i soggetti passivi nonché coloro che avrebbero dovuto essere ascoltati potrebbero chiedere la sanazione della procedura od opporsi al decreto perché illegittimo[21]. Com'è noto, vi è stata una fattispecie di questo tipo che ha provocato l'intervento del Pontificio Consiglio per i testi legislativi[22]. La determinazione poi della misura concreta della responsabilità del vescovo per un atto illegittimo della potestà normativa rimane alquanto complicata. Il sindacato delle leggi non è paragonabile a quello dell'azione amministrativa. Ad ogni modo, si tratta di una ipotesi di malgoverno della diocesi, di inadeguato esercizio della potestà episcopale, che potrebbe ingenerare una certa responsabilità di gestione. Si pensi, per esempio, ad eventuali

[19] Ad es., il can. 1276 § 2 stabilisce che « gli ordinari (...) abbiano cura di ordinare l'intero complesso dell'amministrazione dei beni, dando speciali istruzioni »; il can. 1284 § 3 affida al diritto particolare la possibilità di imporre l'obbligo di redigere ogni anno il preventivo delle entrate e delle uscite e di determinarne le modalità di presentazione; il can. 1287 § 2 impone agli amministratori di rendere « conto ai fedeli dei beni da questi stessi offerti alla Chiesa, secondo norme da stabilirsi dal diritto particolare »; il can. 1303 § 1, 2° lascia al diritto particolare la determinazione della durata delle fondazioni non autonome; il can. 1304 § 2 stabilisce che « ulteriori condizioni per quanto concerne la costituzione e l'accettazione delle fondazioni siano stabilite per diritto particolare ».

[20] Ci siamo occupati di questo argomento in J. MIÑAMBRES, *Il tributo diocesano ordinario come strumento di governo*, in A. CATTANEO (cur.), *L'esercizio dell'autorità nella Chiesa. Riflessioni a partire dall'esortazione apostolica «Pastores gregis»*, Venezia 2005, p. 121-135.

[21] I mezzi per esercitare tale opposizione non sono facilmente individuabili in astratto, non essendo il decreto generale un atto amministrativo singolare. Di fatti, nella fattispecie cui ci riferiremo subito nel testo, fu interpellato il Pontificio Consiglio per i testi legislativi e, contemporaneamente, la Congregazione per il clero.

[22] Cfr. PONTIFICIO CONSIGLIO PER I TESTI LEGISLATIVI, *Decreto sul ricorso di congruenza fra legge particolare e norma codiciale*, 8 febbraio 2000, in «Communicationes» 32 (2000) 15-23 (pubblicato anche, con un mio commento, in «Ius Ecclesiae» 13 (2001) 264-276).

obbligazioni diocesane non assolte per mancanza di liquidità dovuta alla mancata percezione delle entrate preventivate in funzione dell'imposizione del tributo.

b. Esercizio della potestà organizzatoria.

Il vescovo diocesano deve anche esercitare la sua potestà organizzativa, o se si preferisce la funzione organizzativa della sua potestà. Deve, ad esempio, provvedere alla nomina dell'economo (can. 494 § 1), alla costituzione del consiglio per gli affari economici (che deve presiedere personalmente o per il tramite di un suo delegato: can. 492 § 1), alla nomina dei sacerdoti che costituiscono il collegio dei consultori (can. 502 § 1; anche questo collegio deve essere presieduto dal vescovo: cfr. § 2 dello stesso canone), ecc. A tutti questi organismi sono anche demandati degli interventi in materia economica.

Altro tipo di interventi, ma sempre nell'esercizio della funzione organizzativa, sono richiesti dal can. 1274: il vescovo deve costituire « un istituto speciale che raccolga i beni o le offerte, al preciso scopo che si provveda al sostentamento dei chierici che prestano servizio a favore della diocesi », « a meno che non si sia provveduto ai medesimi diversamente » (can. 1274 § 1), e, « nella misura in cui è necessario », anche « un fondo comune, con il quale i Vescovi possano soddisfare agli obblighi verso le altre persone che servono la Chiesa e andare incontro alle varie necessità della diocesi » (can. 1274 § 3)[23].

Le forme di controllo dell'esercizio di queste responsabilità episcopali, che riguardano, tutte, l'amministrazione economica della diocesi, non sono facilmente determinabili in astratto. Forse chi vedesse danneggiata la sua situazione giuridica dall'inadempienza di questi obblighi (soprattutto nei due ultimi casi, i sacerdoti o le altre persone che servono la Chiesa) potrebbe chiedere esplicitamente un atto positivo da parte del vescovo tale da dare origine ad un eventuale ricorso gerarchico o da far, almeno, scattare il silenzio che permetterebbe tale ricorso. In ogni caso vi sarebbe sempre l'azione per il risarcimento del danno *ex* can. 128. Ma sul risarcimento del danno torneremo più in là.

c. Esercizio della potestà esecutiva: vigilanza e supplenza.

Il governo della porzione del popolo di Dio affidata al vescovo non si

[23] Cfr. CONGREGAZIONE PER I VESCOVI, *Direttorio per il ministero pastorale dei vescovi «Apostolorum successores»*, n. 191. Cfr. anche J.-P., SCHOUPPE, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, Milano 1997, p. 164.

esaurisce nell'esercizio della sua potestà normativa ed organizzativa, ma richiede la capacità di portare a compimento l'azione di governo, vale a dire, abbisogna dell'esercizio di quella che è abitualmente chiamata potestà esecutiva od amministrativa[24]. Sono ascrivibili a questo capitolo della responsabilità episcopale nel governo della diocesi tutte quelle attività previste dalla legge per governare il patrimonio diocesano[25], ma penso siano di particolare interesse gli interventi che riguardano le funzioni di vigilanza e di supplenza del vescovo diocesano nei confronti di tutti i beni ecclesiastici, descritte dalla *Istruzione* della CEI, nei nn. 23-25. Chiaramente non si tratta qui di attività di "gestione" in senso proprio, ma una breve loro considerazione può aiutare a capire le responsabilità complessive del vescovo diocesano in materia economica.

La vigilanza « sulla amministrazione di tutti i beni appartenenti alle persone giuridiche pubbliche » è affidata dal can. 1276 § 1 all'ordinario per quelle a lui soggette, « anzitutto al Vescovo diocesano » (n. 23 IMA). Questa funzione episcopale riguarda il ruolo del vescovo come garante della destinazione dei beni ecclesiastici cui abbiamo già accennato, ma riferita alle persone giuridiche pubbliche diverse dalla diocesi stessa. Essa si esplica in diversi tipi di attività: « 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) » (n. 24 IMA).

« L'esercizio della vigilanza può comportare, in circostanze particolari, la

---

[24] L'*Istruzione in materia amministrativa* della CEI dedica un intero capitolo (il terzo) alla descrizione della potestà esecutiva del vescovo diocesano nell'amministrazione dei beni ecclesiastici.

[25] L'obbligo del vescovo « di ammonire i fedeli » (can. 1261 § 2) sul loro dovere fondamentale « di sovvenire alle necessità della Chiesa » (can. 222 § 1); il contributo « a procurare i mezzi di cui la Sede Apostolica secondo le condizioni dei tempi necessita » (can. 1271); il versamento di « un congruo contributo per le missioni » (can. 791, 4°). L'*Istruzione in materia amministrativa* della CEI include qui anche la funzione normativa, nei suoi aspetti regolamentari (cfr. n. 22 IMA), e quella organizzativa (cfr. n. 26 IMA).

necessità di intervenire sugli amministratori con atti precettivi (cfr can. 49) e anche con provvedimenti di natura disciplinare (cfr can. 1377), non esclusa nei casi più gravi la rimozione dall'ufficio (cfr cann. 192-193, 1740 ss., in particolare can. 1741, 5°) » (n. 24 IMA). Tutte queste attività ingenerano le conseguenti responsabilità, sia nel portarle a termine che nelle eventuali omissioni, determinabili nel tradizionale concetto della *culpa in vigilando*[26]. «Vigilare», è stato scritto, «(…) indica l'azione dell'esser desto per prestare attenzione a delle cose o a degli accadimenti che sono l'oggetto del vigilare; e per traslato indica la diligenza che si pone in tale azione, per renderla efficace»[27]. La vigilanza compiuta attraverso l'attività ordinaria di governo si esprimerà spesso in atti amministrativi (o in "silenzi" amministrativi) che possono essere sottoposti ai controlli ordinari dell'attività amministrativa, mediante il ricorso gerarchico e il giudizio contenzioso.

L'altra funzione menzionata, quella di supplenza, è contemplata dal can. 1279 in due ipotesi diverse: « intervenire in caso di negligenza dell'amministratore » (§ 1); e assumere per un triennio persone idonee per l'amministrazione dei beni di una persona giuridica pubblica che non abbia amministratori propri. Anche qui viene delineata una responsabilità che non riguarda direttamente la "gestione", ma piuttosto il governo della diocesi.

Ad ogni modo, la vigilanza e la supplenza affidate al vescovo diocesano non si riducono soltanto a un'attività per così dire esterna, quell'"essere attento agli avvenimenti" con cui potrebbe essere descritto questo compito[28]; gli strumenti che la legge mette in mano ai vescovi sembrano indicare una capacità di intervento a *tutela* dei patrimoni delle persone giuridiche, che va al di là del semplice vegliare, e che coinvolge in maggior grado la responsabilità episcopale. Questa *tutela* che si manifesta in responsabilità episcopali specifiche non comporta però una responsabilità del vescovo nella gestione del patrimonio di persone giuridiche diverse dalla diocesi, se non nella misura della *tutela* stessa. Il vescovo *tutore* dei patrimoni ecclesiastici che si muovono in diocesi non è l'amministratore che di quello diocesano. Come si

---

[26] Art. 2049 c.c.: « I padroni e i committenti sono responsabili per i danni arrecati dal fatto illecito dei loro domestici e commessi nell'esercizio delle incombenze a cui sono adibiti ».

[27] S. VALENTINI, *Vigilanza (diritto amministrativo),* in «Enciclopedia del diritto» XLVI, Milano 1993, p. 703.

[28] Ci siamo occupati dell'argomento in *I beni ecclesiastici: nozione, regime giuridico e potere episcopale (cann. 1257-1258),* in AA.VV., *I beni temporali della Chiesa*, Città del Vaticano 1999, p. 7-20.

vede, la determinazione dei confini di responsabilità nell'esercizio di queste funzioni non è affatto facile in generale; sarà l'autorità, amministrativa o giudiziaria, chiamata ad esprimersi per determinare volta per volta la portata delle singole azioni del vescovo in questo campo. In fondo, le responsabilità del vescovo in queste funzioni di vigilanza e supplenza riguardano il suo ufficio di presidenza della comunità affidatagli, non la cura e miglioramento dei patrimoni (anche se, come al solito in questa materia, una cosa porta all'altra).

4. L'amministrazione del patrimonio diocesano.

Con le precisazioni fatte sopra, per l'ordinamento canonico, e anche per quello italiano, l'amministratore della persona giuridica diocesi[29] è il vescovo diocesano[30]. E non si tratta soltanto di una funzione episcopale marginale — necessaria, ma non pastorale —, dettata dalle circostanze e aggiunta alla sua missione di pastore, ma di una espressione in più del ruolo pastorale del vescovo. Redaelli aveva efficacemente descritto e criticato quindici anni fa quell'atteggiamento secondo il quale « il vescovo non dovrebbe occuparsi, in quanto tale, di questioni economiche, ma dovrebbe, invece, dedicarsi totalmente all'azione pastorale »[31]; oggi sembra opportuno ribadire la "pastoralità" intrinseca alla gestione dei beni diocesani da parte del vescovo. Gestione economica che si esplica in precise responsabilità.

Sono demandati al vescovo una serie di adempimenti da compiere « in nome della Chiesa e a norma del diritto » (can. 1282), con la diligenza che il can. 1284 paragona, con classica dicitura, a quella « di un buon padre di famiglia »[32]. Come si manifesta tale diligenza? Elenchiamo brevemente gli adempimenti richiesti all'amministratore del patrimonio diocesano.

1. Contemporaneamente alla presa di possesso della diocesi nei termini fissati dal can. 382 § 2, dovrebbe essere « accuratamente redatto un

[29] Le diocesi « godono per il diritto stesso di personalità giuridica » (can. 373). Inoltre, in Italia, a norma dell'art. 29 della legge n. 222/1985, le diocesi sono enti ecclesiastici civilmente riconosciuti.

[30] Ricordiamo che il *Direttorio per il ministero pastorale dei vescovi «Apostolorum successores»* della Congregazione per i Vescovi (2004), n. 189, e l'*Istruzione in materia amministrativa* della CEI, n. 21, descrivono il Vescovo come « amministratore unico della diocesi ».

[31] C. REDAELLI, *La responsabilità del Vescovo diocesano nei confronti dei beni ecclesiastici*, in «Quaderni di diritto ecclesiale» 4 (1991) 317.

[32] Non è questo l'unico criterio che deve guidare l'amministrazione dei beni, ma è quello di maggiore tradizione giuridica. Per altri criteri richiesti al vescovo, cfr. CONGREGAZIONE PER I VESCOVI, *Direttorio per il ministero pastorale dei vescovi «Apostolorum successores»*, n. 190.

dettagliato *inventario* » (can. 1283, 2°), da sottoscrivere da entrambi i vescovi, uscente ed entrante (*ibid.*)[33].

2. Dall'inizio della gestione dovrebbe risultare la composizione del *patrimonio stabile* della diocesi, ai sensi del can. 1291 e del n. 53 dell'*Istruzione in materia amministrativa* della CEI[34].
3. L'*amministrazione ordinaria* del patrimonio diocesano (cfr. can. 1281 § 1)[35].
4. Udire il consiglio per gli affari economici e il collegio dei consultori « per porre atti di amministrazione che, attesa la situazione economica della diocesi, sono *di maggior importanza* » (can. 1277).
5. Ottenere il consenso del consiglio per gli affari economici e del collegio dei consultori « per porre *atti di amministrazione straordinaria* » (can. 1277).
6. Ottenere il consenso degli stessi organismi diocesani « per *alienare* i beni della diocesi » (can. 1292 § 1) la cui stima ecceda i 250.000 € e non arrivi a 1.000.000 €, e per realizzare « qualunque altro negozio che intacchi il patrimonio della persona giuridica *peggiorandone* la condizione » (can. 1295), entro le stesse quantità[36].
7. Richiedere la licenza della Santa Sede (oltre al consenso degli organismi di cui sopra) per le *alienazioni* dei « beni il cui valore eccede la somma massima stabilita (1.000.000 €), oppure di *ex voto* donati alla Chiesa o di oggetti preziosi di valore artistico o storico » (can. 1292 § 2), e anche per i negozi che *peggiorino* la condizione patrimoniale della diocesi al di sopra della quantità menzionata (cfr. can. 1295).

In tutte queste mansioni, proprie del vescovo come amministratore della

[33] Questo compito amministrativo è ricordato nei nn. 59, 113 IMA.

[34] Il n. 87 IMA precisa che « Il patrimonio dell'ente diocesi è costituito dai beni già beneficiali, ritrasferiti ai sensi dell'art. 29, comma quarto, della legge n. 222/1985, nonché dai beni successivamente pervenuti mediante acquisti e donazioni ». E il comma 4 dell'art. 29 della l. 222/1985: « Con provvedimenti del Vescovo diocesano gli edifici di culto, gli episcopi, le case canoniche, gli immobili adibiti ad attività educative o caritative o ad altre attività pastorali, i beni destinati interamente all'adempimento di oneri di culto ed ogni altro bene o attività che non fa parte della dote redditizia del beneficio, trasferiti all'Istituto a norma dell'articolo 28, sono individuati e assegnati a diocesi, parrocchie e capitoli non soppressi ».

[35] Vedi sopra la discussione sull'argomento. Ribadiamo che, secondo noi, la funzione di amministrazione ordinaria della diocesi spetta al vescovo diocesano, anche se la gestione materiale ordinaria dei beni sia affidata *ex lege* all'economo.

[36] Adoperiamo le cifre indicate dalla CEI (delibera n. 20, ripresa al n. 63 IMA); per altre nazioni bisognerà stare a quanto stabilito da ciascuna Conferenza episcopale a norma del can. 1292 § 1.

diocesi[37], le responsabilità possono essere ricondotte a quanto stabilito in generale dal can. 1281 § 3, vale a dire:

1. Risponde personalmente il vescovo per gli « atti posti invalidamente ».
2. Risponde la diocesi « quando e nella misura » in cui ebbe beneficio dall'atto posto invalidamente.
3. Risponde la diocesi « degli atti posti validamente ma illegittimamente » dal vescovo, salva l'azione o il ricorso contro il vescovo stesso che le abbia arrecato danno.
4. Risponde il patrimonio diocesano per tutti gli atti posti validamente e legittimamente[38].

Per quanto riguarda poi le alienazioni compiute senza le debite formalità canoniche, ma con validità civile, il can. 1296 stabilisce che « spetta all'autorità competente stabilire, dopo aver soppesato attentamente la situazione, se si debba intentare una azione e di che tipo, se cioè personale o reale, chi la debba fare e contro chi, per rivendicare i diritti della Chiesa ».

Viene così completato il quadro sommario delle responsabilità gestionali del vescovo nella legge canonica universale. La normativa pattizia esige poi altri interventi episcopali: la gestione della somma assegnata alla diocesi dall'otto per mille dell'IRPEF[39]; la destinazione dei beni previsti all'istituto per

---

[37] Le eventuali responsabilità dell'economo e degli altri uffici della curia diocesana sarebbero riconducibili a questi stessi principi, con la peculiarietà che *ad extra* il vescovo rappresenta la diocesi in tutti i negozi giuridici (can. 393), per cui l'operato dell'ente diocesi potrà essere comunque a lui attribuito, senza pregiudizio delle responsabilità interne secondo gli ambiti di competenza.

[38] Questo è il corollario necessario, per esclusione, del disposto del canone esaminato.

[39] Il n. 87 IMA precisa: « Le disponibilitàdell'ente diocesi sono incrementate da acquisti e donazioni e dalle fonti di sovvenzione di cui al capitolo quarto, in particolare dalle somme provenienti dall'otto per mille dell'IRPEF assegnate dalla CEI alla gestione diretta della diocesi stessa per le esigenze di culto e pastorale della popolazione e per gli interventi caritativi. La ripartizione diocesana dell'otto per mille deve avvenire tenendo presenti i criteri programmatici dell'anno pastorale, le priorità pastorali e le urgenze di solidarietà; devono essere sentiti, per quanto di lorocompetenza, l'incaricato del Servizio diocesano per la promozione del sostegno economico alla Chiesa cattolica e il direttore della Caritas diocesana, ed è necessario acquisireil parere del consiglio diocesano per gli affari economici e del collegio dei consultori. "Dell'avvenuta ripartizione annuale deve esserefornito un dettagliato rendiconto alla CEI, secondo le indicazioni date dalla Presidenza medesima; esso è predisposto dall'economo diocesano ai sensi del § 4 del can. 494, verificato dal consiglio per gli affari economici ai sensi del can. 493 e firmato dal Vescovo diocesano. Analogo rendiconto deve essere pubblicato nel bollettino ufficiale della diocesi e fornito al Servizio diocesano perché ne promuova un'adeguata divulgazione" (determinazione della XLV Assemblea Generale, 9-12 novembre 1998). La Presidenza della CEI è autorizzata a rinviare il versamento delle somme derivanti dall'otto per mille dell'IRPEF dovute per l'anno corrente alle diocesi che non hanno presentato il rendiconto dell'anno precedente, fino all'effettiva ricezione del medesimo ».

il sostentamento del clero[40]; i provvedimenti richiesti dalla concreta situazione giuridica della chiesa cattedrale[41]; l'eventuale permanenza del capitolo cattedrale[42], ecc.

Il tempo a disposizione in questa sede non ci consente di approfondire i rapporti reciproci fra tutti i soggetti che possono essere coinvolti nella gestione del patrimonio diocesano. È chiaro tuttavia che, nella misura in cui il vescovo rappresenta la diocesi in tutti i negozi giuridici (can. 393) sarà lui il primo a venir chiamato in causa ogni volta che si debba esaminare la responsabilità sull'amministrazione dei beni diocesani, con indipendenza delle concrete funzioni svolte dall'economo, dal consiglio per gli affari economici, dal consiglio dei consultori, ecc.

5. *Responsabiltà contrattuale*

Anche a rischio di interrompere la linearità dello schema di questa relazione, ci sembra di dover fare un breve riferimento alla responsabilità assunta dal vescovo nella contrattazione a nome della diocesi. In realtà, come abbiamo già mostrato nelle riflessioni precedenti, il legislatore canonico è meno preoccupato della formalità degli atti di amministrazione che del loro contenuto. Per questo motivo e per ottenere una certa uniformità normativa in ogni singolo territorio, tutta la legislazione in materia contrattuale è rimandata agli ordinamenti civili (cfr. can. 1290), con la conseguenza che le norme del Codice civile o commerciale diventano "canoniche" per ogni fattispecie che riguardi i contratti o i cosiddetti "pagamenti". Le uniche limitazioni poste al rinvio normativo all'ordinamento statale (per noi, qui,

---

[40] Art. 28 l. 222/1985: « Con il decreto di erezione di ciascun Istituto sono contestualmente estinti la mensa vescovile, i benefici capitolari, parrocchiali, vicariali curati o comunque denominati, esistenti nella diocesi, e i loro patrimoni sono trasferiti di diritto all'Istituto stesso, restando peraltro estinti i diritti attribuiti ai beneficiari dal canone 1473 del codice di diritto canonico del 1917 ».

[41] Il n. 132 IMA stabilisce, tra l'altro: « Considerato che alla chiesa cattedrale sono interessate diverse persone giuridiche (l'ente "chiesa cattedrale", se questa ha personalità giuridica, la diocesi, il capitolo, la parrocchia, l'ente proprietario dell'edificio di culto, se diverso dai predetti), è necessario che la condizione giuridica della cattedrale sia determinata con chiarezza, al fine di impostare correttamente i rapporti tra le diverse persone giuridiche interessate. (...)La chiesa cattedrale che non ha personalità giuridica è da considerare annessa all'ente diocesi e pertanto è retta e amministrata personalmente dal Vescovo diocesano; l'amministrazione è assorbita da quella della diocesi ».

[42] Definito dai cann. 503 ss. CIC, il capitolo è stato oggetto di accordi con le autorità civili. L'art. 14 l. 222/1985 stabilisce: « Dal 1° gennaio 1987, su richiesta dell'autorità ecclesiastica competente, può essere revocato il riconoscimento civile ai capitoli cattedrali o collegiali non più rispondenti a particolari esigenze o tradizioni religiose e culturali della popolazione. Nuovi capitoli possono essere riconosciuti solo a seguito di soppressione o fusione di capitoli già esistenti o di revoca del loro riconoscimento civile ».

italiano) in queste materie sono quelle espresse dallo stesso canone come contrarietà « al diritto divino » o ad altre statuizioni del diritto canonico. Questo vuol dire che il vescovo che sottoscrive contratti risponde per responsabilità contrattuale secondo le diverse norme applicabili del Codice civile, combinando il disposto per l'amministrazione delle persone giuridiche (cfr. art. 18[43]) con le specificità degli enti ecclesiastici e le concrete esigenze di responsabilità nell'adempimento delle obbligazioni (cfr. artt. 1218 ss), nelle limitazioni patrimoniali (art. 2740), ecc. D'altra parte, le esigenze canoniche, soprattutto i controlli su alcuni atti di amministrazione e di alienazione, hanno anche rilevanza civile[44].

In questo senso, la decisione del giudice canonico in una causa su una responsabilità contrattuale del vescovo nella gestione del patrimonio diocesano applicherà le stesse norme che avrebbe usato il giudice italiano, tranne quelle processuali, com'è logico[45].

6. *La riparazione dei danni*

Ogni responsabilità giuridica comporta *natura sua* la riparazione (il risarcimento) dei danni prodotti da un suo inadempimento per omissione o anche da atti contrari alla responsabilità stessa. Questo è il senso del generalissimo can. 128: « Chiunque illegittimamente con un atto giuridico, anzi con qualsiasi altro atto posto con dolo o con colpa, arreca danno ad un altro, è tenuto all'obbligo di riparare il danno arrecato ». Tuttavia, il legislatore canonico universale prevede esplicitamente l'azione di riparazione dei danni soltanto per alcune fattispecie: per i danni causati dalla promessa di matrimonio (cfr. can. 1062 § 2), da delitto (cfr. cann. 1729-1731), da chi agisce inconsideratamente in processo (cfr. can. 1649 § 1, 4°) e la possibilità della Segnatura Apostolica di giudicare circa la riparazione dei danni recati con atto illegittimo nello stesso giudizio sull'illegittimità degli atti amministrativi

[43] « Gli amministratori sono responsabili verso l'ente secondo le norme del mandato. È però esente da responsabilità quello degli amministratori il quale non abbia partecipato all'atto che ha causato il danno, salvo il caso in cui, essendo a cognizione che l'atto si stava per compiere, egli non abbia fatto constare del proprio dissenso ».

[44] Sull'art. 831 c.c., cfr. il recente A. BETTETINI, *Gli enti e i beni ecclesiastici. Art. 831*, Milano 2005. Inoltre, in queste giornate è previsto un intervento in argomento di P. CAVANA, *Rilevanza canonica dei controlli civili e rilevanza civile dei controlli canonici.*

[45] Sul rinvio normativo e la sua applicazione nell'ordinamento canonico, cfr. G. BONI, *La rilevanza del diritto dello Stato nell'ordinamento canonico. In particolare la* canonizatio legum civilium, Milano 1998; C. MINELLI, *La canonizzazione delle leggi civili e la codificazione postconciliare. Per un approccio canonistico al tema dei rinvii tra ordinamenti*, in «Periodica» 85 (1996) 445-487; J. MIÑAMBRES, *La remisión de la ley canónica al derecho civil*, Roma 1992.

singolari (art. 123 § 2 PB). In tutte le altre ipotesi di danni arrecati con dolo o colpevolmente da atti giuridici, o da qualunque atto, l'azione di riparazione dei danni non è espressamente prevista dalla legge canonica universale, ma deriva dall'obbligo di riparare stabilito dal citato can. 128 e dall'azione che protegge ogni diritto a norma del can. 1491[46]. Questa azione sarebbe esercitabile anche nei confronti dei danni subiti dal patrimonio diocesano per gli atti illegittimi dei suoi "gestori", primo fra tutti lo stesso vescovo diocesano.

Non è preclusa l'eventuale azione di risarcimento dei danni davanti alla giurisdizione civile ordinaria in tutte le ipotesi previste dal legislatore italiano (per inadempimento delle obbligazioni, art. 1218 c.c.; per mora; per fatto degli ausiliari, art. 1228; per fatto illecito; ecc.).

Allo scopo di proteggere il patrimonio dell'ente (della diocesi) e anche quello degli amministratori, in alcune ipotesi il legislatore canonico ha previsto che siano stipulati « se necessario, contratti di assicurazione » (can. 1284 § 2, 1°). Se esistessero contratti di questo tipo in una data fattispecie, la diocesi potrebbe essere ripagata dalle spese fatte per risarcire i danni cagionati in quei casi. Ciò però non toglie le responsabilità agli organi o all'ente stesso.

A completamento di questo intervento vorrei ricondurmi alla domanda posta all'inizio: come spiegare i versamenti fatti dalla diocesi per indennizzare le persone che hanno subito danno da parte di ecclesiastici nell'esercizio delle loro funzioni? Parlando in generale, e senza prendere in considerazione i diversi modi di riconoscimento civile degli enti ecclesiastici nei diversi Paesi, la diocesi risponderà nella misura in cui possa esserle ascritta la responsabilità come organizzazione gerarchica della Chiesa. E tale responsabilità potrà esserle riconosciuta soltanto nella misura in cui sia stata rappresentata in modo legittimo dagli organi o dai rappresentanti giuridici o negoziali competenti. Se poi, costoro hanno agito illegittimamente, la diocesi potrà esercitare l'azione per il risarcimento del danno subito.

Ma non dovrebbe rispondere la diocesi per i danni recati da chi non la rappresenta (come ad es. i parroci o i sacerdoti in generale, o meno ancora le

[46] Nell'ordinamento italiano, cfr. il già citato art. 2043 c.c. Con specifico riferimento all'attività della pubblica amministrazione, cfr. E. CASETTA, *Responsabilità della Pubblica Amministrazione*, in «Digesto delle discipline pubblicistiche», XIII, Torino 1997, p. 210-223.

parrocchie o altre persone giuridiche) se non nella misura in cui i suoi organi (gli organi diocesani: vescovo, economo, consigli, ecc.) siano incorsi in negligenza (colpa) nell'esercizio delle loro funzioni, e mantenendo ferma la possibilità da parte della diocesi di rifarsi nei loro confronti dei danni subiti. La responsabilità del vescovo nei confronti delle persone che lavorano in strutture diverse dalla diocesi dipende dalle sue possibilità di intervento giuridico nelle nomine, nei controlli (visite pastorali, licenze, ecc.), o anche negli interventi giurisdizionali (processi penali, ecc.). Il vescovo risponde in questi casi nella misura della sua responsabilità che, come si vede, non è immediata. La resposabilità primaria di risarcire i danni spetta a chi li provoca.