

EVOLUZIONE NELLA PRASSI AMMINISTRATIVA  
DELLA CHIESA IN ITALIA: DALLA «ISTRUZIONE  
IN MATERIA AMMINISTRATIVA»  
DEL 1992 A QUELLA DEL 2005

1. Novità nello schema generale della Istruzione. — 2. Lo strumento di emanazione di norme amministrative canoniche denominato «istruzione». — 3. Fonti normative applicabili all'amministrazione dei beni ecclesiastici in Italia. — 4. Gli enti ecclesiastici. *a)* In riferimento all'ordinamento civile. *b)* Nell'ordinamento canonico. *c)* Persone giuridiche canoniche non riconosciute come enti ecclesiastici. *d)* L'assenso delle autorità ecclesiastiche nella procedura di riconoscimento civile. *e)* L'iscrizione degli enti ecclesiastici nel registro delle persone giuridiche. *f)* Il riconoscimento civile delle modifiche degli elementi sostanziali dell'ente. — 5. L'esercizio della potestà esecutiva del Vescovo in materia economica. — 6. Il finanziamento della Chiesa. — 7. L'amministrazione dei beni ecclesiastici. *a)* Descrizione dei beni ecclesiastici. *b)* Il rappresentante negoziale. *c)* Gli atti di amministrazione straordinaria. *d)* Le alienazioni. *e)* La tutela statale dell'amministrazione degli enti ecclesiastici. *f)* Gli obblighi tributari. *g)* L'amministrazione peculiare delle ONLUS. — 8. Peculiarità dell'ente diocesi. — 9. Gli Istituti diocesani per il sostentamento del clero. — 10. L'amministrazione dell'ente parrocchia. *a)* La figura del parroco. *b)* Il Consiglio per gli affari economici della parrocchia. *c)* La cassa parrocchiale. *d)* I libri parrocchiali. *e)* Amministrazione degli immobili della parrocchia. — 11. Gli edifici di culto. — 12. Le associazioni di fedeli. — 13. Le fondazioni pie.

La 54<sup>a</sup> Assemblea generale della Conferenza episcopale italiana, in data 30 maggio 2005, ha approvato, «con la maggioranza assoluta», una nuova *Istruzione in materia amministrativa* (IMA), poi promulgata con decreto del Presidente della CEI del 1° settembre 2005<sup>(1)</sup>. L'Assemblea generale giustifica la sua «determinazione» dalla necessità di rivedere «il testo alla luce dell'esperienza maturata

---

(1) Il testo della determinazione dell'Assemblea Generale e quello del decreto di promulgazione sono pubblicati in «Notiziario CEI» 2005 (n. 8/9), p. 327 e 328. Dalla pagina 329 inizia il testo dell'Istruzione. Il fascicolo del Notiziario è presente

nei tredici anni trascorsi dalla sua prima applicazione nonché delle innovazioni introdotte nella normativa canonica e civile». Il testo stesso dell'Istruzione introduce un paragrafo nuovo al primo numero per giustificare il testo riformato «tenendo conto delle novità legislative e amministrative, nonché delle esigenze pastorali emerse nel periodo successivo» alla pubblicazione della versione precedente<sup>(2)</sup>. È chiaro che la CEI percepisce il nuovo documento come innovazione nella continuità. La continuità è abbastanza palese nel testo; più interessante dal punto di vista giuridico può essere lo studio dell'evoluzione della prassi amministrativa<sup>(3)</sup> e pastorale in Italia in materia economica e amministrativa negli ultimi tredici anni, senza dimenticare i continui contatti fra la Chiesa italiana (a tutti i livelli, dalla Santa Sede, fino alle singole diocesi o Istituti di vita consacrata, ecc.) e le autorità civili (principalmente quelle statali, regionali e provinciali, ma anche quelle sovranazionali o comunali, ecc.)<sup>(4)</sup>.

### 1. *Novità nello schema generale della Istruzione.*

Dal punto di vista formale, la prima novità da rilevare è la trasformazione in capitoli autonomi della trattazione delle fondazioni

---

nel sito web della CEI in formato «pdf». I documenti sono riportati anche nella sezione «Documenti» di questa rivista.

<sup>(2)</sup> Già i primi commenti alla Istruzione del 1992 riportavano delle indicazioni su aspetti del testo che potevano essere oggetto di miglioramenti: cfr. M. MARCHESI, *La recente Istruzione della Conferenza Episcopale Italiana in materia amministrativa. Presentazione generale*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 5 (1992) 182-191.

<sup>(3)</sup> Di prassi amministrativa si era già parlato all'indomani del Concordato: cfr. E. GIANFELICI, *Chiesa e prassi amministrativa oggi. Enti, beni ecclesiastici e sostentamento del clero dopo i nuovi accordi concordatari del 1984*, Roma, 1989. Sulla rilevanza generale della prassi amministrativa nell'ordinamento canonico, cfr. J.I. ARRIETA, *Il valore giuridico della prassi nella Curia Romana*, in AA.VV., *Il diritto della Chiesa. Interpretazione e prassi*, Città del Vaticano, 1996, p. 95-109; P. BUONAIUTO, *Dall'esperienza alla scienza: contributo della prassi diocesana alla rilettura del concetto di diritto amministrativo canonico*, *ibid.*, p. 197-211.

<sup>(4)</sup> È sempre più chiaro che gli accordi tra autorità civili e autorità ecclesiastica non si limitano più ormai soltanto a quelli intercorsi fra la Santa Sede e lo Stato, ma coinvolgono molto spesso gli enti minori e anche semplici organi degli enti. Cfr., ad es., A. ROCCELLA, *Regioni e beni culturali ecclesiastici*, in *Il diritto ecclesiastico*, 112 (2001/I) 919-931; F. VECCHI, *La legislazione regionale e l'attività pattizia con l'episcopato della Valle d'Aosta in materia di beni culturali di «interesse religioso» d'ambito locale*, *ibid.*, p. 574-636; ecc.

(Capitolo XI) e dell'Istituto diocesano per il sostentamento del clero (Capitolo VII), prima inserite nel capitolo sulle associazioni dei fedeli e in quello sull'Ente diocesi, rispettivamente. Vi sono inoltre due nuovi allegati riportanti un *facsimile* di Decreto di determinazione degli atti di straordinaria amministrazione per le persone giuridiche soggette al Vescovo diocesano (Allegato C), e un modello per l'attestazione di cui all'art. 5 delle Norme approvate con il Protocollo stipulato tra la Santa Sede e la Repubblica italiana il 15 novembre 1984 (Allegato D).

2. *Lo strumento di emanazione di norme amministrative canoniche denominato «istruzione».*

Tenuto conto della natura delle istruzioni, «che propriamente rendono chiare le disposizioni delle leggi e sviluppano e determinano i procedimenti nell'eseguirle» (can. 34 § 1), il documento della CEI non può contraddire la norma generale, la legge, ma può interpretarla in un senso o nell'altro e può anche determinare aspetti che vanno al di là di quanto la legge stessa prescrive. Logicamente, queste innovazioni sono introdotte attraverso la prassi amministrativa dei destinatari dell'Istruzione (principalmente, i vescovi diocesani<sup>(5)</sup>), ma più in generale, tutti coloro che partecipano a qualunque titolo all'amministrazione di beni ecclesiastici in Italia) più che per il fatto della sua promulgazione. In effetti, caratteristica dell'atto amministrativo generale denominato «istruzione» è che sia dato «a uso di quelli il cui compito è curare che le leggi siano mandate ad esecuzione» (can. 34 § 1). Se invece si volessero dare norme applicative generali rivolte a tutti i fedeli dovrebbe essere usato lo strumento amministrativo denominato decreto generale esecutivo (cfr. can. 31 § 1)<sup>(6)</sup>. Dalla permanenza della deno-

<sup>(5)</sup> Cfr. Decreto di promulgazione del Presidente della CEI, citato sopra.

<sup>(6)</sup> Sulla distinzione fra istruzioni e decreti generali esecutivi, cfr. J. MIRAS-J. CANOSA-E. BAURA, *Compendio de derecho administrativo canónico*, Pamplona, 2001, p. 94-95. Cfr. anche E. BAURA, *L'attività normativa dell'Amministrazione ecclesiastica*, in *Folia Canonica*, 5 (2002) 59-84; G. BRUGNOTTO, *commento al can. 34*, in *Codice di diritto canonico commentato*, a cura della Redazione di *Quaderni di diritto ecclesiale*, Milano, 2001; M.J. CIÁURRIZ, *comentario al can. 34*, in AA.VV., *Comentario exegetico al Código de derecho canónico*, Pamplona, 1996, vol. I, p. 496-497; P. LOMBARDIA, *commento al can. 34*, in *Codice di diritto canonico e leggi complementari*, Roma, 2004.

minazione già data nel 1992 all'altra istruzione — ricollegabile a documenti di simile portata emanati poco dopo la firma dei patti lateranensi del 1929 —, si può legittimamente desumere che il documento è soprattutto rivolto ai soggetti che partecipano all'amministrazione dei beni ecclesiastici e non a tutti i fedeli. La sua promulgazione generale può essere giustificata dal desiderio di trasparenza nella gestione dei beni stessi<sup>(7)</sup>. In ogni caso, il documento non sembra dettato tanto dalla volontà di emanare norme vincolanti quanto da quella di *istruire* gli amministratori di beni ecclesiastici in Italia. Inoltre, non sembra che la Conferenza episcopale possa essere ritenuta soggetto di potestà esecutiva in tutte le materie trattate dall'istruzione. Tutte queste considerazioni portano a concludere che l'Istruzione in materia amministrativa della CEI non è in realtà un'istruzione, almeno secondo la legge codiciale universale, ma somiglia più a un «compendio» o «vademecum» per l'amministrazione dei beni temporali della Chiesa in Italia; il che, d'altra parte, non toglie nulla alla sua valenza e utilità, anche per l'operatore giuridico<sup>(8)</sup>.

### 3. *Fonti normative applicabili all'amministrazione dei beni ecclesiastici in Italia.*

In sede di elencazione di fonti<sup>(9)</sup> applicabili alla gestione dei beni ecclesiastici in Italia, va notata l'inclusione di un nuovo paragrafo di rimando al Codice dei canoni delle Chiese orientali, da tenere presente «nelle Chiese particolari di rito orientale» (n. 2 § 2 IMA). È nuovo anche il richiamo dell'interpretazione autentica delle norme riguardanti l'edilizia di culto e il riconoscimento degli enti ecclesiastici data dalla Commissione Paritetica della Santa Sede e l'Italia, ai sensi dell'Accordo del 18 febbraio 1984 (cfr. n. 3

---

(7) Un commento alla precedente Istruzione faceva riferimento a questa finalità del documento: cfr. G.P. MONTINI, *Valore e contenuti della Istruzione della CEI in materia amministrativa. La «trasparenza» nella amministrazione dei beni temporali della Chiesa*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 7 (1994) 236-250.

(8) Considerazioni simili erano già sollevate dall'Istruzione del 1992: cfr. G.P. MONTINI, *Valore e contenuti...*, cit., p. 239-243.

(9) Cfr. O. FUMAGALLI CARULLI, *Gli enti ecclesiastici. Principi e fonti del diritto canonico*, in *OLIR*, gennaio 2006 ([www.olir.it](http://www.olir.it)).

§ 3 IMA)<sup>(10)</sup>. Vengono poi ricordati esplicitamente gli scambi di note diplomatiche su diversi argomenti (cfr. n. 3 § 4 IMA)<sup>(11)</sup> e anche l'ultimo aggiornamento del regolamento di esecuzione della legge 222/1985 sancito con dPR 1° settembre 1999, n. 337 (cfr. n. 3 § 5 IMA)<sup>(12)</sup>. Infine, vi è un richiamo esplicito alle Conferenze episcopali regionali e alla loro eventuale produzione normativa (cfr. n. 5 IMA).

#### 4. *Gli enti ecclesiastici.*

##### a) *In riferimento all'ordinamento civile.*

Il capitolo sugli enti ecclesiastici è fra i più mutati nei confronti del testo del 1992. In esso sono accolti i chiarimenti forniti in sede ermeneutica dalla Commissione Paritetica sopra menzionata. Concretamente, l'Istruzione cita l'interpretazione secondo cui «la Repubblica italiana è tenuta (...) ad accogliere nel proprio ordinamento gli enti ecclesiastici, ai quali accorda il riconoscimento, con le caratteristiche che agli stessi ineriscono nell'ordinamento di provenienza» (n. 10 § 3 IMA). Com'è noto, con questa precisazione si veniva a chiarire la specificità degli enti ecclesiastici nei confronti delle persone giuridiche private, soprattutto per quanto

---

<sup>(10)</sup> Cfr. CEI - Comitato per gli enti e i beni ecclesiastici, *Circolare n. 26, 12 giugno 1998. Il riconoscimento degli enti ecclesiastici dopo l'interpretazione autentica delle norme pattizie in materia*. Gli atti della commissione paritetica sono pubblicati anche in «Jus» 44 (1997) 393-406, seguiti da un commento di A. ROCCELLA, *Enti e beni della Chiesa cattolica. Problemi di interpretazione della normativa pattizia*, ibid., p. 407-454.

<sup>(11)</sup> Cfr. *Notiziario CEI* 1997, n. 8, p. 239-250. Per le note riguardanti l'abolizione dell'obbligatorietà del parere del Consiglio di Stato nella procedura di riconoscimento civile degli enti ecclesiastici, cfr. L. GRAZIANO, *Il procedimento di riconoscimento degli enti ecclesiastici e il venir meno del parere obbligatorio del Consiglio di Stato: problemi e prospettive*, in *Il Diritto ecclesiastico*, (2000/1) 218-233.

<sup>(12)</sup> Sulle questioni attinenti l'inserimento degli enti ecclesiastici nell'ordinamento italiano e la gestione dei beni ecclesiastici, vedi il volume di A. BETTINI, *Gli enti e i beni ecclesiastici. Art. 831*, Milano, 2005. Cfr. anche, fra i più recenti, A. ROCCELLA, *Enti e beni della Chiesa cattolica. Problemi di interpretazione della normativa pattizia*, in *Jus*, 44 (1997) 407-454; P. CLEMENTI-G. COLOMBO-C. REDAELLI, *Gli enti religiosi. Natura giuridica e regime tributario. Le attività istituzionali e commerciali. La contabilità e il bilancio*, Milano, 1999; A.M. PUNZI NICOLÒ, *Libertà e autonomia negli enti della Chiesa*, Torino, 1999; P. CAVANA, *Enti ecclesiastici e controlli confessionali*, Torino, 2002; ecc.

riguarda il controllo di merito degli statuti e l'approvazione governativa degli stessi<sup>(13)</sup>. Nel 1992 non si era ancora avuta esperienza sufficiente sul riconoscimento degli enti ecclesiastici, come delineata negli Accordi del 1984 e sviluppata nella legge 222/1985. Oggi, vent'anni dopo la promulgazione di quella legge, la prassi è meglio consolidata e riesce ad evitare il rischio di «rifondare» civilmente gli enti già eretti nell'ordinamento della Chiesa (cfr. n. 10 §§ 5-7 IMA)<sup>(14)</sup>. Viene a manifestarsi così, in questa novità redazionale, uno dei cambiamenti di prassi amministrativa (forse, meglio, il suo consolidamento) più rilevanti per quanto riguarda gli enti ecclesiastici.

b) *Nell'ordinamento canonico.*

La nuova Istruzione contiene anche un numero sull'«erezione di una persona giuridica nell'ordinamento canonico» (n. 11), colmando così una omissione della norma precedente, che serve a diversi scopi pratici. Da una parte costituisce una riconferma del carattere «istruttorio» — di chiarimento e sviluppo delle leggi — del documento. In effetti, non sembra logico omettere le indicazioni canoniche sull'erezione delle persone giuridiche in un testo destinato in primo luogo ai vescovi diocesani. D'altra parte, la norma del n. 11 IMA richiama la convenienza di «congruenza» fra ordinamento canonico e ordinamento italiano in quanto la qualifica civile di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto dovrebbe corrispondere alla personalità giuridica pubblica nell'ordinamento canonico<sup>(15)</sup>. Infine, si ha la sensazione che questo numero dell'I-

<sup>(13)</sup> In argomento, cfr. il già citato A. BETTETINI, *Gli enti e i beni ecclesiastici. Art. 831.*

<sup>(14)</sup> Per un riassunto dell'evoluzione della normativa italiana sul riconoscimento della personalità giuridica degli enti della Chiesa cattolica, si veda il percorso tracciato da A. BETTETINI nel commento al Capitolo sulle persona giuridiche, in *Codice di diritto canonico e leggi complementari*, Roma, 2004, p. 130 s.. Cfr. anche A. ROCCELLA, *Gli enti ecclesiastici a vent'anni dall'accordo di modificazioni del Concordato*, in *OLIR*., novembre 2005 ([www.olir.it](http://www.olir.it)).

<sup>(15)</sup> Sulla congruenza fra ordinamenti dal punto di vista del diritto canonico, cfr. il mio *Análisis de la técnica de la remisión a otros ordenamientos en el Código de 1983*, in *Ius canonicum*, 32 (1992) 713-749; 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; G. BONI, *La rilevanza del diritto dello Stato nell'ordinamento canonico. In particolare la canonizatio legum civilium*, Milano,

struzione possa servire anche come strumento per pubblicizzare nell'ordinamento italiano, agli effetti giuridici pertinenti, i modi di erezione di persone giuridiche canoniche e le autorità competenti per eseguirle, facilitando così, in maniera indiretta, le procedure di riconoscimento.

c) *Persone giuridiche canoniche non riconosciute come enti ecclesiastici.*

Sempre in tema di riconoscimento di enti ecclesiastici, il n. 14 IMA ricorda che «una persona giuridica canonica può avere nell'ordinamento civile italiano una qualifica diversa da quella di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto»: persona giuridica privata, associazione di fatto, ecc.

d) *L'assenso delle autorità ecclesiastiche nella procedura di riconoscimento civile.*

L'art. 3 della legge n. 222/1985 richiede l'assenso dell'autorità ecclesiastica per l'integrazione della procedura di riconoscimento degli enti. Questo aspetto della legge, che non era toccato dall'Istruzione precedente, è ora oggetto del n. 15 che va sotto il titolo, appunto, «assenso dell'autorità ecclesiastica». In esso si ricorda che l'autorità che dà l'assenso dichiara anche «la propria competenza per quanto riguarda la tutela e la vigilanza sull'ente ecclesiastico» e per questo motivo l'eventuale assenso della Santa Sede (cfr. artt. 8 e 9 l. 222/1985) non dispensa il Vescovo dal suo assenso a norma dell'art. 3.

e) *L'iscrizione degli enti ecclesiastici nel registro delle persone giuridiche.*

Quanto alla disciplina sulla registrazione, il n. 16 IMA aggiorna alle disposizioni del DPR 10 febbraio 2000, n. 361, la norma già contenuta nell'edizione del 1992, con l'elenco degli elementi da iscrivere. Inoltre, l'ultimo paragrafo del n. 17 IMA ricorda che «gli organi della Santa Sede operano in Italia senza necessità di iscrizione nel registro delle persone giuridiche».

---

1998; M. RICCA, *Metamorfosi della sovranità e ordinamenti confessionali. Profili teorici dell'integrazione tra ordinamenti nel diritto ecclesiastico italiano*, Torino, 1999.

f) *Il riconoscimento civile delle modifiche degli elementi sostanziali dell'ente.*

L'istruzione del 2005 dà indicazioni particolareggiate sui mutamenti sostanziali e sulle modifiche statutarie degli enti, citando esplicitamente l'interpretazione fornita da un parere (n. 216/1998) della Prima Sezione del Consiglio di Stato secondo cui la modifica degli elementi essenziali dell'ente ecclesiastico necessita dell'atto formale di riconoscimento agli effetti civili (cfr. n. 17 IMA). Infine, si ha anche una nuova norma sulla soppressione ed estinzione degli enti ecclesiastici (n. 20 IMA).

5. *L'esercizio della potestà esecutiva del Vescovo in materia economica.*

Per quanto riguarda la potestà esecutiva dei vescovi nell'amministrazione dei beni ecclesiastici<sup>(16)</sup>, l'IMA sottolinea soprattutto, in modo più esplicito di quanto faceva quella del 1992, le funzioni di vigilanza<sup>(17)</sup> sull'utilizzazione dei beni di ciascuna persona giuridica e di supplenza<sup>(18)</sup> di quelle persone giuridiche che non hanno amministratori (cfr. nn. 23-25 IMA). Viene anche precisata meglio l'interazione del vescovo con il consiglio diocesano per gli affari economici e con il collegio dei consultori, distinguendo le istanze nelle quali è richiesto il loro parere da quelle che abbisognano del loro consenso (cfr. n. 27 IMA).

---

<sup>(16)</sup> Nel 2004, la Congregazione per i vescovi ha pubblicato un nuovo *Direttorio per il ministero pastorale dei vescovi*, «*Apostolorum successores*» (Città del Vaticano 2004), che al n. 69 ricorda i criteri di esercizio della funzione esecutiva dei vescovi, e ai nn. 189 ss. i compiti del vescovo nell'amministrazione dei beni patrimoniali.

<sup>(17)</sup> Sulla vigilanza come attività tipica del diritto amministrativo, cfr. S. VALENTINI, *Vigilanza (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, 1993, p. 703. Sulla concreta attività di vigilanza del vescovo nei confronti dei beni ecclesiastici, cfr. il mio *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, e A. LONGHITANO, *L'amministrazione dei beni: la funzione di vigilanza del Vescovo diocesano* (cann. 1276-1277), *ibid.*, p. 83-102.

<sup>(18)</sup> Sull'attività di supplenza nell'esercizio della potestà ecclesiastica, cfr. J.I. ARRIETA, *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, Milano, 1997, p. 211 ss.

## 6. *Il finanziamento della Chiesa.*

Il capitolo riguardante «le fonti di sovvenzione della Chiesa» è quello che ha subito meno variazioni. L'innovazione forse più appariscente è quella di includere il contenuto della delibera CEI n. 59<sup>(19)</sup> circa le collette finalizzate in giornate prescritte dall'autorità competente, dove concretamente stabilisce che «quando la colletta è a carattere nazionale, si può trattenere [l'ente che fa la colletta, la parrocchia, la chiesa, ecc.], purché se ne dia avviso ai fedeli, una somma pari, di norma, alla raccolta effettuata in una domenica ordinaria. Quando la colletta è a carattere diocesano, spetta al Vescovo determinare la parte delle offerte raccolte da destinarsi alle necessità della parrocchia o della chiesa» (n. 32 IMA). Si fa riferimento alla stessa delibera per alcune precisazioni riguardanti le «richieste di denaro e le pubbliche sottoscrizioni» (cfr. n. 38 IMA). Le offerte per il sostentamento del clero deducibili dal reddito ai fini dell'IRPEF sono aggiornate al d.lgs. 12 dicembre 2003, n. 344, e attestate a 1032,91 euro, per il cui versamento è per la prima volta previsto l'uso della carta di credito (cfr. n. 36 IMA). Vi è un piccolo cambiamento in materia di tributo ordinario, significativo però di una più accurata considerazione della realtà economica degli istituti per il sostentamento del clero dopo tredici anni di esperienza. L'aliquota del tributo ordinario per gli istituti è stata ridotta a un massimo del 5 % (prima era del 10 %) delle somme destinate al sostentamento del clero effettivamente registrate nel consuntivo dell'anno (cfr. n. 47 IMA). Infine, è stata meglio precisata l'integrazione delle risorse diocesane attraverso redditi fondiari, di capitale o derivanti da attività commerciali (cfr. n. 50 IMA), evitando il riferimento al patrimonio stabile presente nella redazione precedente (cfr. n. 44 IMA 1992).

---

<sup>(19)</sup> Del 3 settembre 1993, *Norme circa la raccolta di offerte per necessità particolari*, in *Notiziario CEI*, 1993, p. 265. Cfr. M. MARCHESI, *Raccolta di offerte per necessità particolari (cann. 1262 a 1265, par. 2)*, in *Ius Ecclesiae*, 6 (1994) 379-383; M. CALVI, *Norme circa la raccolta di offerte per necessità particolari. Commenti alle delibere CEI*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 8 (1995) 118-127.

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

### a) *Descrizione dei beni ecclesiastici.*

Il capitolo sull'amministrazione ordinaria e straordinaria si apre con un'impresione giuridica che non era presente nella redazione precedente. Infatti, nella descrizione dei beni ecclesiastici viene adoperata l'espressione «beni posseduti» (n. 51 IMA), laddove il can. 1257 e l'istruzione precedente, con miglior tecnica giuridica, parlano di «beni appartenenti». È chiaro che il dettato della norma non riguarda il possesso dei beni ma la loro titolarità; quindi, i beni ecclesiastici non sono quelli in possesso delle persone giuridiche pubbliche canoniche, ma quelli dei quali le stesse persone giuridiche sono titolari, anche se in un momento dato non ne hanno il possesso. Per contro, non sono beni ecclesiastici quelli di titolarità di un qualsiasi altro soggetto, diverso dalle persone giuridiche pubbliche canoniche, anche se in possesso di una di queste persone<sup>(20)</sup>.

### b) *Il rappresentante negoziale.*

Nella definizione degli organi delle persone giuridiche la nuova Istruzione introduce esplicitamente la figura, prima inesistente nel testo della norma, del *rappresentante negoziale*, che «è la persona cui tale compito è stato demandato mediante apposita procura» (n. 57 IMA). In termini giuridici canonici classici la figura è riconducibile alla delega di potestà (cfr. can. 131 § 1), che esula dalle competenze dell'ufficio del delegato e perciò deve essere provata (cfr. can. 131 § 3). Nei casi previsti da questo numero dell'Istruzione, la prova è costituita dalla procura.

### c) *Gli atti di amministrazione straordinaria.*

Fra gli atti di amministrazione straordinaria determinati dal codice di diritto canonico, l'Istruzione ricorda due specie che

---

<sup>(20)</sup> La dottrina è pressoché unanime in tal senso (cfr. V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, Bologna, 1995; A. PERLASCA, *Il concetto di bene ecclesiastico*, Roma, 1997; J.-C. PÉRISSET, *Les biens temporels de l'Église*, Fribourg, 1996; J.-P. SCHOUPE, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, Milano, 1997), ma non sono mancate proposte volte ad includere fra i beni ecclesiastici anche quelli di titolarità delle persone giuridiche canoniche private (cfr. F.R. AZNAR GIL, *La administración de los bienes temporales de la Iglesia*, Salamanca, 1993<sup>2</sup>, p. 427-431).

quella del 1992 non contemplava: l'accettazione di pie fondazioni non autonome (can. 1304 § 1) e la necessità del «consenso dell'ordinario per impiegare il denaro eccedente le spese e che possa essere collocato utilmente per le finalità dell'ente (cfr can. 1284 § 2, 6°)» (n. 62 IMA). Poche innovazioni sono state fatte nella determinazione degli atti di straordinaria amministrazione suggeriti ai vescovi dalla Conferenza episcopale (cfr. nn. 66 ss. IMA): «la cessione a terzi dell'uso o del godimento, a qualsiasi titolo, di immobili appartenenti alla persona giuridica»<sup>(21)</sup> e «la decisione di nuove voci di spesa rispetto a quelle indicate nel preventivo approvato» (n. 66 IMA), sono le più evidenti. Infine, l'Istruzione ricorda che «per le persone giuridiche non soggette al Vescovo diocesano (ad esempio, associazione pubblica di fedeli riconosciuta a livello nazionale, seminario pontificio), gli altri atti di amministrazione straordinaria, diversi da quelli previsti dal codice, sono determinati esclusivamente dallo statuto» (n. 71 IMA).

d) *Le alienazioni.*

Per le alienazioni è stato aggiornato alla nuova divisa europea (l'euro) il tetto massimo (un milione) e la somma minima (250.000) di riferimento, secondo la delibera CEI, n. 20<sup>(22)</sup>. Nell'esemplificazione delle persone giuridiche pubbliche non soggette al vescovo è specificato il carattere interdiocesano dei seminari ivi richiamati: la redazione precedente includeva i «seminari», senza altre precisazioni, sia fra le persone soggette al vescovo che fra quelle non soggette. È stato aggiunto anche un paragrafo sulle peculiarità degli istituti di vita consacrata e le società di vita apostolica di diritto pontificio. Inoltre, e forse è la novità più rilevante in argomento, è stato aggiunto il riferimento esplicito al patrimonio stabile<sup>(23)</sup>, in

---

(21) Si ricordi che il Comitato per gli enti e i beni ecclesiastici della Conferenza episcopale ha pubblicato una Circolare (n. 32) proprio su questo argomento (cfr. [www.chiesacattolica.it/ccl\\_new/cei/](http://www.chiesacattolica.it/ccl_new/cei/)).

(22) Del marzo 1999, in *Notiziario CEI* 1999, p. 92: «Dal 1° gennaio 2000 le predette somme saranno, rispettivamente, di *duecentocinquantamila euro e di un milione di euro*».

(23) Sulla nozione di patrimonio stabile nell'ordinamento canonico, cfr. J.-P. SCHOUPE, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, Milano, 1997, p. 130-131; M. LÓPEZ ALARCÓN, *commento al can. 1285*, in *Codice di diritto canonico e leggi complementari*, Roma, 2004, p. 854; F. GRAZIAN, *Patrimonio stabile: istituto dimenticato?*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 16 (2003) 282-296.

modo da chiarire che le alienazioni che richiedono tutti i controlli descritti sono soltanto quelle che interessano beni appartenenti a tale patrimonio, senza pregiudicare la possibilità che per norma particolare possano essere estesi i medesimi controlli ad altri tipi di alienazioni, che in senso proprio verrebbero a configurarsi legalmente come atti di straordinaria amministrazione (cfr. n. 63 IMA; vedi anche, per l'ultima annotazione, n. 65 IMA).

e) *La tutela statale dell'amministrazione degli enti ecclesiastici.*

Novità rilevante in materia di amministrazione degli enti ecclesiastici è l'abolizione dei vincoli di tutela a carico delle autorità statali cui prima erano sottoposti, richiamata esplicitamente dal n. 72 IMA, tranne quelli riguardanti le alienazioni degli istituti diocesani per il sostentamento del clero (ivi) e quelle che interessano beni culturali (cfr. n. 73 IMA).

f) *Gli obblighi tributari.*

In materia tributaria, la nuova Istruzione riporta l'obbligo di compilare la dichiarazione dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e di pagare la relativa imposta per gli «enti che svolgono attività commerciale in via abituale e/o quelli che, nell'ambito delle attività istituzionali, si avvalgono di personale dipendente o assimilato oppure di collaboratori occasionali» (n. 77 IMA). Dall'imposta comunale sugli immobili (ICI), invece, sono esenti i fabbricati destinati esclusivamente all'esercizio del culto e le loro pertinenze, come anche immobili degli enti non commerciali destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, nonché alle attività di religione o di culto (cfr. n. 77 IMA). «Per quanto riguarda le imposte indirette, le successioni e donazioni in favore di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti (già esenti dall'imposta sulle successioni e donazioni oggi soppressa) sono esenti da tributi — compresa l'imposta di registro» (n. 82 IMA).

g) *L'amministrazione peculiare delle ONLUS.*

La trattazione rientrante sotto il titolo «Il ramo ONLUS dell'ente ecclesiastico» è logicamente tutta nuova, giacché tali organizzazioni sono apparse, com'è noto, con il d.lgs. n. 460, del 4 dicembre 1997, cinque anni dopo la pubblicazione della precedente

Istruzione. In realtà tale decreto non « crea » in senso stretto una nuova figura, ma offre incentivi fiscali a entità che possano rientrare nella sua fattispecie, che passano così a essere denominate ONLUS (con l'esigenza di includere tale sigla nella loro ragione sociale) (24). L'Istruzione ricorda che « gli enti ecclesiastici, in sé considerati, non possono essere annoverati tra le ONLUS » (n. 83 IMA), ma tale qualifica può essere loro riconosciuta « in funzione di determinate attività che in linea di massima non sono istituzionali » (ivi). In ogni caso, « l'ente ecclesiastico non è obbligato a seguire il regime ONLUS; in alternativa, può svolgere attività di utilità sociale secondo il regime fiscale ordinario previsto per gli enti ecclesiastici » (ivi).

#### 8. *Peculiarità dell'ente diocesi.*

Nel capitolo riguardante l'ente diocesi si manifesta in modo particolare la presa in considerazione della prassi intercorsa dal 1992. Si ha, per esempio, l'inserimento di un riferimento esplicito alla possibilità di rappresentanza negoziale dell'ente, prima non menzionata, che deve essere « conferita per gli effetti civili con atto notarile » (n. 85 IMA). Viene ricordato che « il Vescovo diocesano è l'amministratore unico dell'ente diocesi, dal momento della presa di possesso canonica » (n. 85 IMA), ma si chiarisce meglio la figura dell'economista nella curia diocesana (n. 86 IMA) (25). Diventa anche più esplicita la descrizione delle disponibilità dell'ente diocesi, tenendo conto della ripartizione dell'otto per mille e secondo la determinazione della XLV Assemblea Generale della CEI, 9-12 novembre 1998. È prevista anche la sospensione temporanea dei ver-

---

(24) Sulla fruibilità della figura da parte degli enti ecclesiastici, vedi ad es. A. GUARINO, *Organizzazioni non lucrative di utilità sociale ed enti religiosi nella riforma del terzo settore*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* (1997/1) 23-48; AVVOCATURA GENERALE CURIA ARCIVESCOVILE MILANO (cur.), *ONLUS Enti non commerciali e Parrocchie*, Milano, 1998; A. FUCILLO, *Gli enti ecclesiastici. Considerazioni su forme organizzative e despecializzazione funzionale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, (1999/1) 227-246; P. CLEMENTI-G. COLOMBO-C. REDAELLI, *Gli enti religiosi...*, cit.; A. MANTINEO, *Enti ecclesiastici ed enti non profit*, Torino, 2001; J. MIÑAMBRES (cur.), *Volontariato sociale e missione della Chiesa*, Roma, 2002; G. RIVETTI, *Non profit. Profili ecclesiastici e statuali. Nuove prospettive*, Milano, 2003.

(25) In dottrina, cfr. F.R. AZNAR GIL, *El ecónomo diocesano*, in AA.Vv., *La Curia diocesana. La función administrativa*, Salamanca, 2001, p. 299-337.

samenti derivanti dall'otto per mille in alcune situazioni di sede vacante (cfr. n. 87 IMA). Tra i destinatari delle somme predette da parte dell'ente diocesi è ora determinata la figura istituzionale prevista dal can. 1274 § 3 CIC (la massa o fondo comune per il sostentamento delle persone, diverse dai sacerdoti, che servono la Chiesa, per le varie necessità diocesane, per l'aiuto alle diocesi più bisognose), oltre alla possibilità, già presente nell'Istruzione precedente, di istituire una o più fondazioni non autonome nell'ente diocesi (cfr. n. 88 IMA). Tra i fondi diocesani è ora più chiara la posizione giuridica di quello destinato alla carità, frutto tra l'altro di un approfondimento nella natura della Caritas diocesana, che è descritta come «un ufficio che appartiene alla struttura della curia diocesana, finalizzato alla promozione e al coordinamento di tutte le attività caritative diocesane» (n. 89 IMA). Perciò, i movimenti finanziari che riguardano la carità nella diocesi (come quelli relativi agli altri fondi descritti) devono far capo all'ente diocesi e integrarsi nel bilancio diocesano (cfr. n. 90 IMA). Da qui l'importanza acquisita dal bilancio consolidato (cfr. n. 91 IMA), che prima non era menzionato dall'Istruzione del 1992.

#### 9. *Gli Istituti diocesani per il sostentamento del clero.*

Il breve capitolo VII (nn. 92-96 IMA) raccoglie quanto già stabilito nella versione del 1992, aggiornato all'intesa tra la Santa Sede e il Governo italiano, raggiunta attraverso uno scambio di note in data 13 novembre-14 dicembre 2000, soprattutto per quanto riguarda il venir meno della validità agli effetti civili del decreto episcopale di assegnazione di beni appartenenti agli enti beneficiari estinti<sup>(26)</sup>. Per il resto, è più esplicita l'elencazione dei controlli civili e canonici (cfr. nn. 94-95 IMA), e dal punto di vista della composizione del consiglio di amministrazione dell'Istituto si stabilisce l'opportunità che non ne facciano parte «coloro che già ricoprono funzioni di qualificata collaborazione al governo diocesano in campo amministrativo» (n. 96 IMA).

---

<sup>(26)</sup> In dottrina, cfr. fra tanti, P. CONSORTI, *La remunerazione del clero. Dal sistema beneficiale agli Istituti per il sostentamento del clero*, Torino, 2000.

10. *L'amministrazione dell'ente parrocchia.*a) *La figura del parroco.*

La soggettività dell'ente parrocchia (che «viene introdotta nell'ordinamento italiano con la sua originaria struttura canonica», n. 99 IMA) è resa operante attraverso il legale rappresentante, il parroco, che è l'amministratore unico della stessa (cfr. n. 102 IMA)<sup>(27)</sup>. La variazione in questo elemento giuridico deve essere notificata alla Prefettura-Ufficio territoriale del Governo e il nominativo del nuovo parroco deve essere iscritto nel registro delle persone giuridiche; entrambe le operazioni «vengono effettuate con un unico atto» (n. 99 IMA). Come già nell'Istruzione precedente, è anche consigliata l'iscrizione del nominativo dell'amministratore parrocchiale nel registro delle persone giuridiche anche nel caso in cui il parroco impedito resti in carica (cfr. n. 104 IMA).

b) *Il Consiglio per gli affari economici della parrocchia.*

La composizione soggettiva del consiglio parrocchiale per gli affari economici è ripresa come era, con l'aggiunta del riferimento alle *Determinazioni concernenti taluni strumenti e iniziative per la promozione della Chiesa in Italia*, 27 marzo 1999, nelle quali «la CEI ha stabilito che faccia parte del CPAE l'incaricato parrocchiale per la promozione del sostegno economico della Chiesa» (n. 105 IMA)<sup>(28)</sup>.

c) *La cassa parrocchiale.*

Nella determinazione giuridica del concetto di cassa parrocchiale, l'IMA riprende i contenuti già presenti nell'Istruzione precedente e apporta un'esemplificazione delle voci di entrate e uscite che devono essere riportate. Aggiunge anche l'indicazione esplicita

---

(27) Sull'amministrazione economica della parrocchia, cfr. F.R. AZNAR GIL, *La administración de los bienes temporales de la parroquia*, in AA.VV., *La parroquia desde el nuevo derecho canónico*, Salamanca, 1991, p. 161-215; J. GONZÁLEZ GREÑÓN, *El párroco y la administración de los bienes eclesiásticos*, in *Anuario argentino de Derecho canónico*, 11 (2004) 397-430.

(28) Sui rapporti tra il consiglio per gli affari economici e i beni della parrocchia, cfr. V. DE PAOLIS, *Il Consiglio parrocchiale per gli affari economici e i beni patrimoniali della parrocchia*, in AA.VV., *La parrocchia*, Città del Vaticano, 1997, p. 267-288.

che «qualsiasi somma di denaro di pertinenza della parrocchia depositata sotto qualunque forma in un istituto bancario o postale o investita (ad esempio, in titoli di Stato), deve essere intestata in maniera esclusiva alla parrocchia» (n. 110 IMA).

d) *I libri parrocchiali.*

Risulta molto semplificata la trattazione dei «libri parrocchiali», che ora riguarda soltanto quelli previsti per l'amministrazione economica della parrocchia (cfr. nn. 111-112 IMA), e non anche quelli riguardanti i battesimi, le cresime, ecc., com'era nell'Istruzione precedente. Si ricorda che «devono essere presenti anche i libri contabili, richiesti dalla normativa fiscale dello Stato per le eventuali attività considerate a carattere commerciale» (n. 112 IMA).

e) *Amministrazione degli immobili della parrocchia.*

Un'ultima parte del capitolo sull'ente parrocchia, tutta nuova, è dedicata alla «gestione degli immobili parrocchiali». In essa si ricorda l'obbligo di programmare la manutenzione ordinaria (cfr. n. 115 IMA), quello di garantire la destinazione degli immobili ai fini istituzionali e la detenzione e il possesso di tutti gli impianti (cfr. n. 116 IMA), si forniscono indicazioni sulla cessione d'uso con controprestazione di un corrispettivo (cfr. n. 117 IMA) e si danno alcune precisazioni sulla casa canonica (cfr. n. 118 IMA) <sup>(29)</sup>.

## 11. *Gli edifici di culto.*

La nuova Istruzione introduce un riferimento esplicito alla Costituzione (art. 19) in materia di libertà di esercizio pubblico del culto e un altro riferimento alla riserva all'autorità ecclesiastica delle facoltà necessarie a tutelare la destinazione al culto degli edifici (cfr. n. 124 IMA). Sempre in materia di edifici di culto è stato incluso anche un nuovo numero sulle «pertinenze degli edifici di culto», che riporta il contenuto dell'art. 817 c.c. e un parere della

---

<sup>(29)</sup> Su questa materia può essere utile consultare la già citata Circolare n. 32 del Comitato per gli enti e i beni ecclesiastici della Conferenza episcopale italiana con i suoi allegati.

Prima Sezione del Consiglio di Stato del 18 ottobre 1989, n. 1263/89 (cfr. IMA 126). L'Istruzione riprende dalla prassi e dalle norme emanate in materia durante gli anni passati dal 1992, la statuizione esplicita secondo la quale «la chiesa deve essere nell'esclusiva disponibilità della persona giuridica competente per l'ufficiatura e pertanto non può essere oggetto di un contratto che attribuisca a terzi diritti, facoltà, poteri, possesso o compossesso sull'edificio di culto; non può essere bene strumentale di attività commerciale né può essere utilizzata in alcun modo a fine di lucro» (n. 128 IMA). Vi sono anche delle precisazioni in materia di visite alle chiese (cfr. n. 129) e di concerti negli edifici di culto (cfr. n. 130).

## 12. *Le associazioni di fedeli.*

Nel capitolo sulle associazioni di fedeli è stato eliminato il riferimento alle «associazioni private di fedeli senza alcun riconoscimento formale da parte dell'autorità ecclesiastica» (n. 110 IMA 1992); la loro menzione forse poneva più interroganti e difficoltà ermeneutiche di quante aiutava a risolvere. Ai fini di consentire l'esercizio dei poteri delle autorità ecclesiastiche sulle associazioni, per quelle pubbliche diocesane vengono elencati alcuni elementi la cui presenza il vescovo deve accertare nell'esaminare gli statuti, mentre per quelle private basterà che lo statuto indichi esplicitamente il fine di religione o di culto e la natura di associazione di fedeli (cfr. n. 146 IMA). Le modifiche statutarie di quelle associazioni riconosciute civilmente come persone giuridiche private devono essere iscritte «nel registro delle persone giuridiche, a norma dell'art. 2 del dPR 10 febbraio 2000, n. 361» (n. 147 IMA). Il n. 151 IMA riordina e semplifica le previsioni riguardanti le confraternite o congreghe, distinguendo le diverse fattispecie che si sono venute sviluppando negli anni nell'intreccio fra norme civili e norme canoniche<sup>(30)</sup>.

---

<sup>(30)</sup> Molto è stato scritto negli ultimi anni su questo tipo di associazioni; cfr., ad es., S. SALERNO, *Il regime canonico e civile delle Confraternite in Italia (dalla legge Crispi n. 6972/1890 ai giorni nostri)*, in AA.VV., *La qualificazione giuridica di una confraternita. La Scuola Grande di San Rocco tra Stato e Chiesa*, Padova, 2004, p. 261-325; V. ORLANDO, *Le confraternite tra innovazione e tradizione*, in *Il diritto ecclesiastico*, 112 (2001) 715-739; F. DI PRIMA, *Enti equiparabili alle IPAB: un futuro prossimo che rievoca un passato remoto (il D.Lgs. 4 maggio 2001, n. 207)*, in *Il diritto eccle-*

### 13. *Le fondazioni pie.*

In materia di fondazione<sup>(31)</sup>, la nuova Istruzione descrive meglio di quella precedente il negozio fondazionale o atto costitutivo (cfr. n. 152 IMA). Vengono ricordati anche i requisiti richiesti perché la fondazione autonoma possa essere civilmente riconosciuta come ente ecclesiastico e la riserva in favore dell'amministrazione statale della « facoltà di valutare la congruità dei mezzi patrimoniali in rapporto ai fini che la fondazione si propone (cfr. Commissione Paritetica, 10 aprile-30 aprile 1997) » (n. 153 IMA). Nei confronti delle fondazioni non autonome, l'unica novità dell'Istruzione consiste nell'esplicitazione della necessità dell'accettazione formale dei beni da parte dell'ente che li riceve (cfr. n. 155 IMA).

JESÚS MIÑAMBRES

---

siastico, 114 (2003) 1471-1502; G. FELICIANI-A. ROCCELLA, *Il regime delle confraternite alla luce di un recente parere del Consiglio di Stato*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"* 213 (1993) 199-233; ecc.

<sup>(31)</sup> In dottrina, cfr. M. SIMONE, *Le fondazioni bancarie*, in *La Civiltà cattolica* (2002) II, n. 3647, 487-496; M. FERRANTE, *Sull'inattualità del divieto di costituzione di fondazioni fiduciarie di culto disposte per testamento*, in *Il diritto ecclesiastico* 110 (1999/I) 402-449; G. BIFFI, *Pie volontà e pie fondazioni: convergenze e divergenze tra legislazione canonica e civile*, in *Apollinaris* 69 (1996) 517-582.