

## Gli atti di ordinaria amministrazione e quelli eccedenti l'ordinaria amministrazione<sup>1</sup>

---

Una riflessione sugli atti di ordinaria e straordinaria amministrazione, oltre a chiamare in causa il concetto che soggiace alla loro distinzione, fa appello ad altri due aspetti che caratterizzano la gestione dei beni economici nella vita della Chiesa, ossia la vigilanza e la responsabilità del vescovo diocesano nella vigilanza sugli aspetti formali e sostanziali dell'amministrazione. La vigilanza non riguarda solo la bontà di alcuni atti dal punto di vista economico, ma anche il rispetto delle finalità nell'utilizzo dei beni.

### **1. Responsabilità del Vescovo diocesano nella vigilanza sugli aspetti formali e sostanziali dell'amministrazione.**

Anzitutto – lo si ribadisce ancora una volta - la dinamica della gestione amministrativa della parrocchia non si esaurisce solo al suo interno; il parroco infatti amministra «sotto l'autorità del Vescovo diocesano» (can. 519). Questo riferimento all'autorità superiore è una tutela per la comunità parrocchiale, perché ha lo scopo di offrire, se del caso, una visione più ampia in ordine alla corretta gestione dei problemi e di limitare le dinamiche negative che inevitabilmente possono sorgere, ad esempio la tentazione di non dire verità magari scomode, che potrebbero indispettire altri membri del CPAE, o il far prevalere interessi di parte, che non tengono conto del bene comune.

«La necessità del superiore controllo è determinata dalla natura stessa dei beni ecclesiastici e dal loro carattere pubblico, cioè di mezzi a servizio delle finalità proprie della Chiesa (cfr can. 1254 § 1), e perciò non deve essere concepita come limitazione dell'autonomia degli enti, ma come garanzia dei medesimi, anche in relazione a eventuali conflitti di interesse tra l'ente e chi agisce a suo nome» (IMA 23).

Ecco perché è dovere e preoccupazione del Vescovo accompagnare «l'azione di vigilanza con un'attività di sostegno e di consulenza economico-giuridica a favore degli amministratori degli enti, attraverso l'opera dei competenti organismi di curia e per mezzo di iniziative di formazione» (IMA 23)

---

<sup>1</sup> Oltre a quelli citati in nota, la presente relazione – senza citarli esplicitamente di volta in volta – ha come bibliografia di riferimento i seguenti testi: M. RIVELLA (ed.), *Partecipazione e corresponsabilità nella Chiesa*, Milano 2000; A. INTERGUGLIELMI, *Amministrare oggi la parrocchia in Italia*, Città del Vaticano 2018; Economisti delle grandi diocesi, *La gestione e l'amministrazione della parrocchia*, Bologna 2008; M. Rivella, *Consigliere nella Chiesa in ambito economico*, *Quaderni di diritto ecclesiale* 25 (2012) 390-399; M. VISIOLI, *Lo status giuridico del consigliere per gli affari economici*, *«Quaderni di diritto ecclesiale»* 25 (2012) 400-436; G. TREVISAN, *L'aiuto al parroco da parte del consiglio per gli affari economici*, *«Quaderni di diritto ecclesiale»* 25 (2012) 437-447; C. AZZIMONTI, *Compiti e responsabilità del CAEP*, *«Ex Lege»* 1/2007, 10-19; V. BARBANTE, *Amministrazione ordinaria e straordinaria dei beni e delle attività parrocchiali: nozioni fondamentali ed elementi di giudizio*, *«Ex Lege»* 1/2007, 21-31.

Il ruolo del Vescovo ha la sua importanza anche perché stabilisce le norme per il funzionamento del CPAE. Questo diritto-dovere permette di tradurre la norma generale del Codice, valida per tutta la Chiesa, nella concreta situazione particolare

Ci sono due organismi che aiutano il vescovo in questa sua funzione e dei quali deve richiedere non tanto il parere, ma il consenso:

- Il consiglio diocesano per gli affari economici (cfr can. 492-493)
- Il collegio dei consultori (cfr can. 502) è presieduto dal Vescovo diocesano. È composto da sacerdoti, in numero da sei a dodici, scelti liberamente per un quinquennio dal Vescovo stesso tra i membri del consiglio presbiterale. Nella valutazione del collegio prevale l'attenzione ai profili pastorali: la sua competenza, infatti, va oltre il settore economico-amministrativo, riguardando in particolare il governo della diocesi durante la vacanza della sede.

«Il Vescovo deve ottenere obbligatoriamente il **consenso** dei due organismi (cfr can. 127) per gli atti di amministrazione straordinaria posti dalla diocesi o da altre persone giuridiche che egli amministra (cfr can. 1277 e delibera CEI n. 37); per il rilascio della licenza per gli atti che possono peggiorare lo stato patrimoniale di un ente (cfr can. 1295) e per le alienazioni di beni ecclesiastici (cfr can. 1291) di valore superiore alla somma minima fissata dalla CEI (cfr can. 1292 § 1 e delibera CEI n. 20) oppure di *ex voto* o di oggetti di valore artistico o storico (cfr can. 1292 § 2); per il rilascio della licenza relativa alla stipulazione di contratti di locazione di immobili appartenenti alla diocesi o ad altra persona giuridica da lui amministrata, di valore superiore alla somma minima fissata dalla delibera CEI n. 20, eccetto il caso che il locatario sia un ente ecclesiastico (cfr can. 1297 e delibera CEI n. 38)» (IMA 27).

## 2. Amministrazione ordinaria e straordinaria

Il Codice di diritto canonico al n. 1281 distingue tra **atti di ordinaria amministrazione** e **atti eccedenti l'ordinaria amministrazione**. Entrambe le tipologie di atti sono di competenza del Parroco, ma, a pena di nullità, l'atto eccedente l'ordinaria amministrazione deve essere posto solo previa licenza (autorizzazione) dell'Ordinario Diocesano.

«Le nozioni di amministrazione ordinaria e straordinaria non corrispondono soltanto a un criterio tecnico-giuridico, ma si individuano anche in base al criterio economico della minore o maggiore importanza patrimoniale degli atti in rapporto alla dimensione e alla consistenza patrimoniale del soggetto che deve porli» (IMA 58).

La cura nel disciplinare gli atti di amministrazione dei beni ecclesiastici è giustificata dalla necessità di garantire che essi rimangano a disposizione per l'esercizio del culto, per le opere di apostolato e di carità e per l'onesto sostentamento dei ministri del culto; per questo motivo gli atti che potrebbero compromettere il patrimonio delle parrocchie necessitano dell'autorizzazione dell'Ordinario.

Fondamentale è la nozione di **patrimonio stabile**.

Il codice non la definisce espressamente, presupponendo la conferma del concetto classico, elaborato dalla dottrina canonistica, di «beni legittimamente assegnati» (cfr can. 1291) alla persona giuridica come dote permanente – siano essi beni strumentali o beni redditizi – per agevolare il conseguimento dei fini istituzionali e garantirne l'autosufficienza economica. Patrimonio stabile tuttavia non significa patrimonio perennemente immobilizzato, in quanto lo stesso diritto ne prevede, a determinate condizioni e cautele, l'eventuale trasformazione e persino l'alienazione. D'altra parte, anche le economie di gestione, quando ci fossero motivi particolari, potrebbero essere dichiarate patrimonio stabile. In genere si considerano patrimonio stabile:

- i beni facenti parte della dote fondazionale dell'ente;
- quelli pervenuti all'ente stesso, se l'autore della liberalità ha così stabilito;
- quelli destinati a patrimonio stabile dall'organo di amministrazione dell'ente;
- i beni mobili donati ex voto alla persona giuridica.

## **2.1 L'ordinaria amministrazione**

Alcuni aspetti meritano una particolare attenzione da parte dei componenti del Consiglio per gli Affari Economici.

In primo luogo si tratta di conoscere le *risorse* di cui l'ente dispone per il conseguimento dei propri *fini*.

Normalmente la Parrocchia è dotata di *beni di natura finanziario-economica* e di *beni immobili*; occorre conoscerne la consistenza, lo stato, la situazione giuridica.

### ***a. La situazione finanziaria***

Occorre distinguere tra le entrate *ordinarie* e le entrate *straordinarie*.

Le *entrate ordinarie* sono costituite dalle offerte raccolte settimanalmente (celebrazione dei sacramenti), dalle rendite finanziarie e immobiliari; in base alle entrate si può valutare la capacità di raccolta annuale della comunità parrocchiale.

Le *entrate straordinarie* rappresentano invece quelle iniziative eccezionali di raccolta fondi, destinate a finanziare specifiche iniziative o interventi. Una loro analisi permetterà di riflettere sulle potenzialità della Parrocchia.

Risulta poi indispensabile una conoscenza della situazione finanziaria, soprattutto in riferimento all'esistenza di risparmi che la Parrocchia ha accantonato nel tempo, in vista di futuri interventi di manutenzione straordinaria o di nuove costruzioni.

Al riguardo è opportuno verificare come siano gestite tali disponibilità: non è consigliabile lasciare sul c/c grosse disponibilità ma individuare forme di investimento più redditizie, seppur con un moderato profilo di rischio.

### ***b. Il rendiconto della Parrocchia***

La predisposizione del rendiconto costituisce uno dei principali adempimenti a carico del Consiglio. Lo scopo di questo documento è quello di conoscere le entrate e le uscite della Parrocchia; per questo motivo si parla di rendiconto e non di bilancio.

La premessa necessaria per la redazione del rendiconto è un'ordinata e corretta registrazione e archiviazione di tutti i documenti contabili. Si raccomanda in modo particolare di curare la documentazione dei pagamenti ai fornitori ricordando che è sempre obbligatorio richiedere le fatture, gli scontrini e le ricevute fiscali.

La registrazione, la conservazione e l'ordinata archiviazione della documentazione costituiscono per la Parrocchia un obbligo su cui il Consiglio è tenuto a vigilare.

### ***c. Il patrimonio immobiliare***

Il patrimonio immobiliare costituisce un ambito che richiede al Consiglio una particolare attenzione su molteplici aspetti.

Occorre anzitutto conoscerne la situazione *giuridica*: sapere quali sono i beni in possesso della Parrocchia, a quale titolo (proprietà, comodato, locazione), quale provenienza (compravendita, donazione, eredità, convenzione), come urbanistica.

E' opportuno che ogni Parrocchia abbia un *professionista di fiducia* (geometra, ingegnere, architetto) che collabora ordinariamente alla gestione degli aspetti tecnici e che consenta il costante aggiornamento dei dati relativi a ciascun immobile (es.: modifiche catastali in caso di ampliamenti o di cambi di destinazione d'uso).

Un altro rilevante aspetto della conoscenza del patrimonio immobiliare è quello relativo al suo *stato di conservazione*: è importante verificare in quale stato versano gli immobili sia sotto il profilo della manutenzione che dal punto di vista della loro accessibilità a tutti i potenziali fruitori.

Mantenere gli immobili in buono stato di manutenzione li rende idonei ad assolvere alla loro finalità che è quella di ospitare le attività della Parrocchia in maniera dignitosa e adeguata.

Tutti gli spazi devono essere custoditi in maniera esemplare (chiesa, oratorio, canonica, campo sportivo).

Una particolare attenzione dovrà essere riservata alle condizioni *dell'impiantistica* (impianto elettrico, riscaldamento, condizionamento, ecc.) che deve essere mantenuta in buono stato rispondente alle prescrizioni della normativa in materia.

Inoltre le Parrocchie devono dimostrare una particolare sensibilità nel garantire a tutti l'accessibilità alle proprie strutture (*abbattimento delle barriere architettoniche*), in particolare l'accesso ai disabili.

Di fondamentale importanza è poi la verifica della *destinazione d'uso* dei beni a disposizione della Parrocchia. I beni devono servire prioritariamente alle finalità istituzionali: il culto, la pastorale,

la carità e tutte le attività che la parrocchia svolge direttamente. Sarà necessario valutare che siano sufficienti e adeguati rispetto agli scopi e non invece eccessivi o sovradimensionati.

Qualora esistano immobili che la Parrocchia non utilizza direttamente questi potranno essere *concessi in uso a terzi*. Questi utilizzi devono essere correttamente formalizzati, tenendo conto che la cessione di beni immobili costituisce sempre un atto di straordinaria amministrazione, soggetto ad autorizzazione da parte dell'Ordinario Diocesano. La stipula di adeguati contratti non serve soltanto per definire tipologie e modalità di utilizzo (titolo gratuito, oneroso, tempo parziale, pieno, ecc.) ma anche per garantire la parrocchia dalle responsabilità relative alle attività che vengono svolte da terzi in quegli immobili. La sottoscrizione di adeguati contratti per l'utilizzo degli immobili per lo svolgimento di attività consente alla Parrocchia di vincolare l'utilizzatore a sottoscrivere specifiche coperture assicurative.

## 2.2 La straordinaria amministrazione

Ai sensi dei canoni 1291 e 1292 del Codice devono essere autorizzati dal Vescovo, con il consenso del Consiglio Diocesano per gli Affari Economici (CDAE) e del Collegio dei Consultori (Co.Co.), gli atti di alienazione di beni che costituiscono il patrimonio stabile, nonché qualsiasi atto che possa peggiorare lo stato patrimoniale della parrocchia.

Nella legislazione canonica dedicata al diritto patrimoniale, ai fini della salvaguardia dei beni si è sempre ritenuto necessario operare la distinzione tra patrimonio stabile e patrimonio fluuttuante, intendendo con la prima espressione quei beni che garantiscono alla persona giuridica pubblica il raggiungimento del proprio fine. Questi beni sono sottoposti alla legislazione sulle alienazioni.

**L'alienazione** è la cessione della proprietà da parte di una persona giuridica canonica pubblica, perché solo a questa appartengono i beni ecclesiastici: a questo riguardo De Paolis afferma: "Con l'alienazione i beni cessano di essere ecclesiastici e ritornano al campo profano, e non sono più a servizio della Chiesa. Da questo punto di vista la legislazione in proposito è nata in funzione proprio di proibire l'alienazione dei beni ecclesiastici".

L'alienazione si può realizzare in senso stretto o in senso ampio.

- In senso stretto quando si trasferisce il dominio diretto dalla persona giuridica canonica ad altro titolare, che può essere anche un'altra persona giuridica canonica (cann. 1291-1294);
- in senso ampio quando pur non trasferendo il dominio diretto sulla cosa, si concede un diritto reale sulla stessa, in modo che il dominio diretto ne è diminuito o comunque condizionato (can. 1295).

Altri beni che ricadono sotto la disciplina delle alienazioni sono gli ex-voto donati alla Chiesa, le cose preziose per ragioni storiche o artistiche (can. 1292 § 2), le sacre reliquie.

Per la validità dell'atto il Codice al can. 1293 esige una giusta causa, che deve consistere in un'urgente necessità, evidente utilità, motivo di pietà o di carità o qualche altra grave ragione pastorale. L'autorità che è tenuta a rilasciare l'autorizzazione (licenza) deve valutare l'opportunità dell'alienazione affinché quest'ultima sia proporzionata con la causa.

L'analisi della giusta causa è così l'elemento principale che consente di individuare l'opportunità del rilascio della licenza ad alienare da parte del Vescovo diocesano. Non solo. La giusta causa sarà anche oggetto di analisi da parte del Consiglio per gli affari economici e del Collegio dei consultori, affinché sia concesso al Vescovo diocesano il consenso al rilascio della licenza.

Ai sensi del canone 1281 è necessario il permesso scritto dell'Ordinario per gli atti che oltrepassano i limiti e le modalità dell'amministrazione ordinaria.

### **Tali atti sono regolati nella nostra diocesi dal decreto del 2004:**

A.B. MAZZOCATO, *Decreto e Istruzione sugli Atti di Ordinaria Amministrazione per gli Enti Ecclesiastici soggetti al Vescovo di Treviso*, Treviso 2004, in [https://www.diocesitv.it/wp-content/uploads/2016/09/documentidecretiAtti\\_Straord\\_amm.pdf](https://www.diocesitv.it/wp-content/uploads/2016/09/documentidecretiAtti_Straord_amm.pdf)

Gli atti che richiedono l'autorizzazione del Vescovo possono essere così riassunti:

- alienazione di beni immobili o mobili del patrimonio stabile e altri negozi giuridici che possono peggiorare lo stato patrimoniale;
- alienazione di beni immobili di qualsiasi valore diversi da quelli che costituiscono il patrimonio stabile;
- la cessione a terzi dell'uso o del godimento, a qualsiasi titolo (affitto, comodato...), di immobili parrocchiali;
- l'inizio, il subentro o la partecipazione in attività considerate commerciali ai fini fiscali;
- la mutazione di destinazione d'uso dei beni immobili;
- l'esecuzione di lavori di costruzione, ristrutturazione, straordinaria manutenzione;
- ogni atto relativo a beni mobili e immobili che rivestano carattere di beni artistici, storici o culturali;
- l'assunzione di personale dipendente a tempo indeterminato.

### **Attenzione:**

- non è corretto il frazionamento della spesa per evitare di chiedere la licenza dell'ordinario;
- è quanto mai opportuno informare comunicare all'ordinario il superamento della cifra prevista per i lavori e per la quale fu data la licenza.

## **Per la nostra Diocesi tutto è ancora regolato dal decreto suddetto**

Esso prevede che, a prescindere dall'entità dei valori, siano considerati atti di straordinaria amministrazione: VEDI DECRETO

NB: Contratti di locazione, assunzioni, accettazioni o rifiuti di offerte/eredità

Esercitare la responsabilità amministrativa della Parrocchia, sotto l'autorità del Vescovo diocesano, comporta che gli atti amministrativi di maggiore importanza, riguardanti ad esempio la vendita di un bene di valore dell'Ente, richiedano il consenso scritto del Vescovo stesso.

Come sempre, sono due i profili da tenere presenti:

1. Si richiede per tutti gli atti di straordinaria amministrazione la licenza scritta dell'Ordinario (can. 1281 § 1). Per la validità delle alienazioni dei beni costituenti il patrimonio stabile (can. 1291) e dei negozi che peggiorino lo stato patrimoniale della persona giuridica (can. 1295), fino al valore stabilito dalla Conferenza Episcopale nazionale, è prevista quindi la licenza del Vescovo, con il consenso del CDAE e del Collegio dei Consultori.
- 1) Gli atti di straordinaria amministrazione rimandano a:
  - a) can. 1277;
  - b) altri atti stabiliti dal Vescovo diocesano con un decreto generale, deliberato ai sensi del canone 1281 § 2.

Il parere del CPAE sugli atti di straordinaria amministrazione dovrà tenere conto non solo dell'opportunità e della correttezza dell'atto in sé ma anche e soprattutto della situazione pastorale ed economica della Parrocchia.

### **Valore civile**

«L'amministrazione dei beni appartenenti agli enti ecclesiastici è soggetta ai controlli previsti dal diritto canonico» (Accordo 18 febbraio 1984, art. 7, comma 1). In particolare, i negozi giuridici canonicamente invalidi o inefficaci sono riconosciuti tali anche nell'ordinamento statale, con la limitazione che l'invalidità o inefficacia canonica non può essere opposta a terzi che non ne fossero a conoscenza quando derivi da limitazioni dei poteri di rappresentanza o da omissione di controlli canonici che non risultino dal codice di diritto canonico o dal registro delle persone giuridiche (cfr art. 18 della legge n. 222/1985). Per quanto riguarda i contratti di locazione, si noti che i controlli canonici non risultano dal codice di diritto canonico e pertanto non possono essere opposti a terzi se non risultano dal registro delle persone giuridiche mediante il deposito della delibera CEI n. 38 nella posizione di ciascun ente. Nel caso in cui la normativa non preveda controlli canonici, per assicurare soprattutto nei confronti di terzi la certezza del diritto, è

opportuno allegare all'atto notarile un'attestazione del Vescovo diocesano dalla quale risulti che nel caso non è richiesta alcuna autorizzazione (IMA 75)

«Dispongo che il presente decreto venga trasmesso al registro delle persone giuridiche presso le Prefetture di Treviso, Venezia, Padova e Vicenza. Dispongo che il presente decreto venga altresì trasmesso agli Ordini dei notai di Treviso, Venezia, Padova e Vicenza» (*Decreto*).