

## **ALCUNE OSSERVAZIONI SULLA NOZIONE DI AMMINISTRAZIONE DEI BENI TEMPORALI DELLA CHIESA**

Il c. 1254 §1 precisa il diritto della Chiesa ai beni temporali con quattro verbi: acquisire, retinere, amministrare, alienare. Ognuno di essi deve avere un suo significato preciso. Dei tre il verbo «amministrare», con i vocaboli derivati, è certamente quello che ha più rilievo. Anzi nella legislazione come nel linguaggio corrente spesso l'«amministrare» comprende semplicemente tutte le funzioni circa i beni temporali, tanto che il responsabile viene chiamato dallo stesso legislatore «amministratore» e le competenze vengono riassunte in quelle di «amministrazione»<sup>1</sup>. Lo stesso verbo tuttavia nella legislazione canonica è usato con una molteplicità di significati che è difficile ricondurlo ad un significato unitario<sup>2</sup>. È necessario individuare il suo significato, quando esso si riferisce ai beni temporali, in

---

<sup>1</sup> Spesso i canonisti che commentano il libro V fanno apparire nel titolo il riferimento alla sola amministrazione. Così per es. M. MORGANTE, *L'amministrazione dei beni temporali della Chiesa*, Casale Monferrato 1993; F. R. AZNAR GIL, *La administración de los bienes temporales de la Iglesia*, Salamanca 1993; H. PARHAMMER (Herausgeber), *Vermögensverwaltung in der Kirche*, Salzburg 1988.

<sup>2</sup> Vedi le voci *Administrare*, *administratio*, *administrator* nell'*Index verborum ac locutionum Codicis iuris canonici* di X. Ochoa, Roma 1984.

quanto esso sta alla base della legislazione dei beni temporali della Chiesa. Il compito non è facile, sia per il peso della storia, sia perché il legislatore non si cura di definirlo, sia perché la dottrina canonica non sembra preoccupata di farlo, sia per l'influsso o l'interferenza della dottrina civilistica, che è presente in modo rilevante in questo settore dell'ordinamento canonico. Di fatto, mentre il legislatore sembra dare un significato preciso ai tre verbi, al punto che organizza la materia del Libro quinto attorno a ciascuno di essi, la dottrina abbastanza frequentemente parla di amministrazione sia per atti di acquisto che per quelli di alienazione, facendoli rientrare o negli atti di amministrazione ordinaria o in quelli di amministrazione straordinaria.

## 1. Qualche annotazione storica

Fin dall'inizio della vita della Chiesa, troviamo che dei fedeli vendono i loro beni e li depongono ai piedi degli apostoli per i bisogni della comunità dei credenti e in particolare per i poveri (At 2, 44; 4,32). L'ideale che tale comunità vuole realizzare è che non vi sia nessuno che sia indigente<sup>3</sup>. Altrove il contributo dei fedeli ai bisogni della Chiesa assumerà altre forme, ma sarà sentito sempre il dovere di offrire alla Chiesa quanto le è necessario per adempiere la sua missione, particolarmente per i ministri, il culto, le opere di carità e l'apo-

---

<sup>3</sup> «Nessuno infatti tra loro era bisognoso» (At 4,34). Si nota facilmente un discreto richiamo a Dt 15,4, che afferma la stessa cosa del popolo di Dio nutrito di manna nel deserto. Ma san Luca ha anche un chiaro accenno all'ideale dell'amicizia pagana, che vedeva la realizzazione di essa nella comunanza di tutto. Con ciò lo scrittore sacro vuole sottolineare che sia l'ideale pagano che quello veterotestamentario si è compiuto nella comunità stretta attorno alla fede nel Risorto.

stolato. Tali beni appartengono alla Chiesa, anche se per i primi secoli si cercherà di trovare una forma di titolarità surrettizia<sup>4</sup>. Quando giungerà il tempo della libertà, ci si preoccuperà meno della titolarità di questi beni quanto piuttosto dei fini per i quali tali beni devono essere impegnati. È chiara la coscienza che sono beni della Chiesa, affidati alla cura e alla responsabilità dei Vescovi. Frequenti e numerosi sono i testi che affermano chiaramente che i Pastori non sono padroni dei beni, ma ne sono degli amministratori, dei dispensatori, dei procuratori<sup>5</sup>. I beni, in quanto provengono dei fedeli che intendono esprimere un atto di culto a Dio e sono al servizio del culto, sono detti di Dio, di Cristo, dei Santi; in quanto a volte provengono dalla volontà di fedeli che con le loro offerte vogliono espiare i propri peccati sono detti «*prezzi dei peccatori*»; in quanto hanno la finalità di assistere i poveri sono chiamati «*patrimonia pauperum*», ecc<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Non intendiamo entrare nella dibattuta questione della titolarità dei beni della Chiesa nei primi secoli. Cf. in particolare O. ROBLEDA, «Capacidad jurídica patrimonial de las comunidades eclesíásticas ante el estado en los siglos I-III», in *Lex Ecclesiae*, Salamanca 1972, 83-116.

<sup>5</sup> «Ut boni ergo dispensatores Dei [...] scientes vos Deum habere rationem a vobis petentem...» (Const. Apost., II, 25, 2); «Non illa nostra sunt, quorum procuracionem quodammodo gerimus, non proprietatem nobis usurpatione damnabili vindicamus» (S. AGOSTINO, *Epit.* 185, 35, citato nel *Decreto di Graziano*, C. 12, q. 1, c. 28).

<sup>6</sup> L'Abate Pomerius, nel *De Vita contemplativa* II, 9, scrive: «Non enim propriae sunt, sed communes ecclesiae facultates»; «scientes nihil aliud esse res ecclesiae, nisi vota fidelium, pretia peccatorum et patrimonia pauperum: non eas vindicaverunt in usus suos, ut propria, sed ut commendatas pauperibus diviserunt» (PL 59, 453 e 454).

In questo contesto; l'espressione «*procuratores, administratores et dispensatores*» con cui si qualifica il potere dei Vescovi sui beni significa semplicemente tutto il potere della Chiesa sui beni temporali: è la potestà di governare, semplicemente il potere della Chiesa sui beni, nei suoi molteplici aspetti<sup>7</sup>.

Ben presto si impone la necessità di costituire un responsabile dell'amministrazione dei beni, distinto dal vescovo, anche se sotto la responsabilità del Vescovo<sup>8</sup>. Il potere di questo collaboratore, detto economo, del Vescovo è espresso con la parola «*dispensare*»; con l'economo distinto dal Vescovo, si comincia a dare un significato preciso all'amministrazione, in opposizione particolarmente alla alienazione. Amministrare è conservare, tutelare, i beni e applicarli per gli scopi sotto il governo del Vescovo. Sono importanti particolarmente

---

<sup>7</sup> «Sed eorum gubernatio viris probatis providis, idoneis et boni testimonii committatur, qui sciant, velint et valeant loca ipsa, bona eorum ac iura utiliter regere et eorum proventus et redditus in personarum usum miserabilium fideliter dispensare»; «Illi etiam quibus dictorum locorum gubernatio seu administratio committetur, ad instar tutorum et curatorum iuramentum praestare...» (Concilio di Vienna, Decreti, n. 17, in *Conciliorum oecumenicorum Decreta*, a cura dell'Istituto per le scienze religiose, Bologna 1973, 351).

<sup>8</sup> Fu il Concilio ecumenico di Calcedonia che per primo prescrisse tale obbligo per i Vescovi. Il c. 26 del Concilio di Calcedonia stabilisce: «Quoniam quibusdam ecclesiis, ut rumore comperimus, praeter oeconomos episcopi facultates ecclesiasticas tractant, placuit omnem ecclesiam habentem episcopum habere et oeconomum de clero proprio, qui dispensent 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» (COD, 75). Tuttavia il codice precedente non imponeva al Vescovo di avere un economo diocesano. Tale figura era prevista solo in caso di sede vacante, a norma del c. 432. Il c. 494 pertanto è nuovo; ma corrisponde alla prassi voluta dal Concilio di Calcedonia.

l'inventario e il rendiconto, in modo che il superiore responsabile possa avere il controllo sui beni e soprattutto evitare la loro alienazione o la perdita di essi.

Più tardi si viene alla divisione dei diversi fini istituzionali dei beni della Chiesa, pur rimanendo fermo il principio dell'unica massa di beni diocesana. Ma da questa spartizione dei redditi segue presto la divisione dello stesso patrimonio ecclesiastico in molteplici enti, qualificati nella duplice categoria di «universitates personarum» e «universitates rerum». A capo di ciascuna di queste «universitates» si pone un responsabile, che ha il compito sia di governarla che di amministrarne i beni. Il Vescovo da parte sua ha anche lui la sua diocesi con i beni che ne sono la dote. Il Vescovo da una parte ha dei beni verso i quali ha un potere anche amministrativo (i beni della Diocesi) e dall'altra ha la responsabilità sugli enti che sono a lui subordinati. Si delinea la necessità di cominciare a distinguere i diversi profili sotto cui i beni ricadono sotto l'autorità competente. Le diverse competenze si determinano in base ai diversi poteri: si distingue il potere normativo circa i beni, quello giudiziario, e quello amministrativo; quello di vigilanza e di controllo, distinto da quello propriamente amministrativo, di custodia, tutela, sviluppo e protezione dei beni. La parola «*amministrare*» comincia ad assumere un significato tecnico distinto da altri significati più generici.

Con l'andare del tempo e con il mutare delle circostanze e della realtà economica, si pone il problema di atti che non sono di semplice conservazione, fruttificazione e applicazione dei frutti dei beni. Nella stessa amministrazione si cominciano a distinguere gli atti con cui si acquistano nuovi beni, o si impegnano somme rilevanti, ossia si pone la differenza tra atti di amministrazione ordinaria e straordinaria; e all'interno

della stessa amministrazione ordinaria, più tardi si precisa che ve ne sono alcuni che possono avere un maggior rilievo, in quanto atti «*maioris vel gravioris momenti*»<sup>9</sup>. La stessa alienazione non può essere vista nella sola prospettiva della proibizione (inalienabilità dei beni temporali, perché sacri), ma come una necessità per l'utilità stessa del patrimonio della persona giuridica, come un modo di farli fruttificare o di conservarli o impegnarli più proficuamente e utilmente.

In questo variare di situazioni, nella misura in cui si distinguono i ruoli del Vescovo, del superiore della persona giuridica e dell'amministratore di essa, si cominciano a distinguere più concretamente le diverse competenze, nei diversi settori del potere di giurisdizione ecclesiastica.

Con la distinzione tra il superiore della persona giuridica e il suo amministratore, si pone anche la necessità di distinguere quale sia il settore di competenza dell'uno e dell'altro, ossia di precisare canonicamente l'ufficio dell'amministratore, ossia del superiore da quello dell'economo e la relazione tra i due uffici, anche qualora siano unificati nella stessa persona. Si parlerà di giurisdizione amministrativa esecutiva, che riguarda il governo delle persone (della persona giuridica) e il governo delle cose. Rimane poi la questione della dipendenza della persona giuridica, del superiore e dell'amministratore, da un eventuale superiore gerarchico, Il Papa o il Vescovo o comunque un ordinario.

---

<sup>9</sup> Nelle fonti troviamo la distinzione in atti che «*finis ordinariae administrationis transgrediuntur*» e in atti «*gravioris momenti*» esposta con cura in «*Statuta generalia de Conciliis quae bonis temporalibus ecclesiarum parochialium administrandis in archidioecesi Ultraiectensi et suffraganeis dioecibus proponuntur*» (Vedi in *Collectanea s. Congregationis de Propaganda Fide*, 607, n. 1628).

Si distingue così da una parte il potere di governare la persona giuridica e il potere di amministrare (governare) i beni e dall'altra il potere di amministrare i beni da quello di controllo e vigilanza sulle persone che amministrano i beni.

Tutto questo ha le sue ripercussioni sul concetto stesso di amministrazione, in quanto compito istituito come ufficio affidato a determinate persone di governare le cose, ossia i beni temporali, in un concetto ben definito, che si potrebbe configurare semplicemente come amministrazione ordinaria. Esistono però altri atti che riguardano le cose, ma che il superiore competente, attraverso norme appropriate, riserva a sé o ad altri. L'amministratore pertanto non potrà più agire autonomamente e indipendentemente in forza del suo ufficio di amministratore; egli dovrà ricorrere al superiore quando si va al di là dell'amministrazione ordinaria, sia perché si tratta di atti di acquisto di rilievo, sia perché si impegnano somme elevate, sia perché si tratta di atti che possono costituire un certo pericolo o peso allo stesso patrimonio della persona giuridica, sia perché addirittura si aliena il patrimonio. Tali atti o vengono riservati allo stesso superiore della persona giuridica o al superiore gerarchico o potranno esseri posti dall'amministratore, ma non senza un consenso o un'autorizzazione dello stesso superiore competente. Infine, va tenuto presente che le stesse persone giuridiche hanno uno spazio di autonomia normativa, attraverso statuti propri, con i quali si determina ulteriormente tutta la materia, sia pure all'interno della normativa codiciale. In particolare per ogni persona giuridica esiste anche un consiglio, che, in forza degli statuti assume chiaramente un ruolo anche nel campo amministrativo, particolarmente per gli atti di amministrazione straordinaria o di alienazione.

Nell'amministrazione pertanto troviamo coinvolti i superiori, sia quelli immediati della persona giuridica che quelli gerarchici, e gli amministratori della stessa persona giuridica. La norma regolerà in modo diverso le competenze degli uni e degli altri a seconda che si tratta di amministrazione ordinaria o di amministrazione straordinaria, di atti di acquisto o di alienazione o comunque di atti che possono rendere deteriore la situazione patrimoniale della persona giuridica. Si verrà a distinguere anche un patrimonio stabile da altri beni della stessa persona giuridica.

La legislazione sull'amministrazione dei beni è stata quella che la Chiesa ha formato in tempi piuttosto recenti. Conseguentemente anche la elaborazione dei concetti che tale legislazione implica si è sviluppata solo tardivamente. Anzi, si può affermare che forse non è ancora del tutto elaborata, se si guarda all'influsso che ancora oggi la legislazione civile e quindi la dottrina che ad essa è sottesa, esercitano nel campo dei beni temporali della Chiesa. Nelle realtà temporali la Chiesa non ha sentito il bisogno di una propria legislazione, e si è adeguata pertanto alla legislazione dei popoli, particolarmente del diritto romano prima, e poi del diritto germanico e quindi, più in generale, del così detto diritto comune in Europa, fino al diritto degli Stati moderni.

La legislazione della Chiesa sui beni temporali non ha mai avuto la pretesa di una completezza, in quanto per questa materia ella ha utilizzato abbondantemente la legislazione civile, attraverso l'istituto del rinvio o della canonizzazione<sup>10</sup>, riservandosi di apportare le debite correzioni ad essa, con proprie norme, là dove essa era considerata non rispondente al diritto naturale o alle

---

<sup>10</sup> Cf. V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, Bologna 1995, 28-40.



proprie esigenze. L'adagio «*Ecclesia vivit iure romano*»<sup>11</sup> valeva particolarmente per la regolamentazione di questo settore della sua vita. Nel codice vigente, oltre al c. 22, che tratta del rinvio al diritto civile con una norma generale, esistono altre norme specifiche, tra le quali la più rilevante è certamente il c. 1290, che opera in modo generale il rinvio alla legislazione civile di ogni paese, per quanto riguarda il contratto sia in genere che in specie, come pure le soluzioni, ossia per gli adempimenti in materia di obbligazioni<sup>12</sup>. Di fatto il campo in cui la legislazione civile interviene è molto più ampio, in quanto la Chiesa, per diversi motivi, si attiene, o per semplice prudenza o per obblighi che essa si è assunti con particolari convenzioni o concordati, all'osservanza del diritto civile in settori molto più ampi.

Il rinvio alla legislazione civile non significa rinuncia da parte della Chiesa alla propria competenza in materia amministrativa<sup>13</sup>. Di fatto il rinvio non è remissione all'autorità civile della competenza, ma canonizzazione della legge civile nell'ambito della propria competenza. Neppure significa che la Chiesa non abbia una propria tradizione e una propria dottrina o giurisprudenza in materia<sup>14</sup>. A livello più generale, il codice

---

<sup>11</sup> Cf. O. ROBLEDA, «El derecho romano en la Iglesia», in *Ius Populi Dei*, vol. I, Roma 1972, 1-52. La frase «*Ecclesia vivit iure romano*» si trova nella *Lex Ribuaria* (citata in nota 20, p. 8).

<sup>12</sup> Una rilevanza notevole ha anche il c. 197, che opera il rinvio alla legislazione civile in materia di prescrizione, che ha una particolare applicazione anche in materia di beni temporali.

<sup>13</sup> Cf. V. DE PAOLIS, «Ruolo, competenze, responsabilità nell'amministrazione alla luce della normativa canonica e civile», in *L'attività degli istituti religiosi tra norma canonica e legge civile*, Atti del Convegno Nazionale, 25-27 marzo 1993, a cura di F. Ciccimarra, Roma 1993, 111-133.

<sup>14</sup> Di fatto, quando per es., la legislazione rinvia al diritto civile in materia di contratti, si suppone che essa abbia una propria dottri-

usa una terminologia che è corrente riguardo ai beni temporali, come acquistare, amministrare e alienare, e non ne spiega il significato. Per di più in tale materia non esiste nessuna norma che rinvii alla legislazione civile. Il codice sembra dare per scontato che il significato di tale terminologia è da cogliere all'interno dell'ordinamento canonico e nella tradizione che sta alla sua fonte (cf. c. 6 §2). Il significato civilistico non è lo stesso che nel campo canonico. Il fatto invece che spesso i due ordinamenti vengono a contatto produce un trasferimento di significato nell'altro ordinamento.

Si aggiunga che spesso qualche motivo di confusione emerge all'interno stesso dell'ordinamento canonico, in quanto spesso l'atto di amministrazione viene posto da chi riveste insieme anche l'ufficio di superiore: la commistione della responsabilità di governo delle persone con quella di amministrazione dei beni temporali può oscurare il concetto proprio e peculiare di amministrazione usato per i beni temporali. Esiste un ufficio di economo e di superiore. Quale è il loro mutuo rapporto e il loro ruolo specifico? Pensiamo che la specificità di ciascuno emerge particolarmente nei casi in cui tale ruolo deve essere separato, per disposizione dello stesso legislatore e del diritto particolare: allora ci troviamo di fronte al ruolo proprio del superiore e a quello proprio dell'economo. Tuttavia la legislazione attribuisce particolari compiti «*amministrativi*» al superiore, anche quando abbia disposto che egli non sia economo, particolarmente negli atti di amministrazione straordinaria o di alienazione.

---

na sul contratto, che non sempre coincide con quella civile. Il c. 1290 quando parla di contratti sia in genere che in specie intende riferirsi precisamente a questa dottrina. Del resto il c. 6 §2 rinvia alla tradizione canonica come criterio interpretativo della legge canonica.

## 2. Il titolo II sull'amministrazione

### 2.1 *Diversi livelli e soggetti di amministrazione*

Se prescindiamo dal c. 1274<sup>15</sup>, che propriamente non tratta di amministrazione dei beni, quanto piuttosto di costituzione di fondazioni, autonome o meno, delle

---

<sup>15</sup> Troviamo poi due canoni che trattano rispettivamente, il primo (c. 1274) dell'istituto per il sostentamento del clero, della previdenza ed assistenza sociale del clero, della massa comune di beni, con la quale la diocesi sia in grado di fare fronte ai propri obblighi circa il personale di servizio e alle proprie necessità, come pure agli aiuti da dare alle chiese più povere. Viene precisato nello stesso canone che per quanto riguarda la previdenza e assistenza sociale dei chierici, come pure per le altre esigenze alle quali si deve rispondere con la massa comune dei beni si possono costituire istituti diocesani federati, o comunque con la cooperazione stabilita tra diverse diocesi, anzi tra tutte le diocesi della conferenza episcopale. Per di più si stabilisce che, nella misura del possibile, tutti gli istituti di cui si parla nel c. 1274, abbiano anche efficacia nell'ordinamento civile. Nell'ipotesi di istituti susperdiocesani, si pone il problema dell'amministrazione: il c. 1275 rimette l'amministrazione di questa eventuale massa di beni a norme da concordare tra i Vescovi interessati.

Ciò che desta una certa perplessità è l'inserimento di questa specie di «amministrazione intermedia», a livello inferiore rispetto alla Sede Apostolica, e a livello superiore al singolo Vescovo diocesano. Nel libro II, parte II, il legislatore era stato bene attento a non inserire le strutture intermedie tra la Chiesa universale e la chiesa particolare. Di fatto la Chiesa, per diritto divino, fa riferimento all'autorità suprema (Sommo Pontefice, e Collegio dei Vescovi, con a capo il Papa) e Chiesa particolare. Le altre strutture, proprio perché di diritto positivo ecclesiastico, venivano collocate, dopo la trattazione della Chiesa particolare. Tuttavia l'organizzazione interna della Chiesa particolare, anche nel Libro II viene presa in considerazione dopo il raggruppamento di chiese particolari.

La collocazione del c. 1274 sembra essere giustificata proprio nella prospettiva del §4 dello stesso canone, e quindi del c. 1275. Particolarmente infelice risulta la collocazione del §1 del c. 1274, che riguarda l'istituto per il sostentamento del clero. Esso infatti sembra essere un istituto tipicamente diocesano, la cui collocazio-

loro finalità e della loro organizzazione, e dal c. 1275, che ha come oggetto propriamente l'amministrazione di enti interdiocesani e/o comunque federati tra di loro, non è difficile cogliere nella struttura del titolo II del Libro V un'articolazione a due livelli, chiamati con una terminologia tradizionale, non priva di qualche equivoco: amministrazione suprema, e amministrazione intermedia o diocesana<sup>16</sup>. Si tratta dei due livelli ge-

---

ne più corretta sarebbe stata nella parte riguardante la struttura della Chiesa particolare.

<sup>16</sup> Essa si trova già in Wernz: «Quodsi optimo iure distinguitur administratio suprema (S. Sedis), intermedia seu dioecesa et immediata» (*Ius Canonicum*, IV, *De Rebus*, II, Romae 1935, n. 746). Essa viene ripresa da altri autori, in un senso diverso e non del tutto chiaro e comunque non sempre accettabile. La ragione fondamentale sta nel fatto che lo stesso c. 1279, benché venga citato come fonte il c. 1182 del CIC 17, è di fatto nuovo ed enuncia un principio generale nuovo. Così, per es., scrive J. T. MARTIN DE AGAR, «Bienes temporales y misión de la Iglesia», in *Manual de Derecho canónico*, Pamplona 1991<sup>2</sup>, 707s: «La administración mediata o intermedia corresponde generalmente al Ordinario al que la persona jurídica está sujeta (c. 1276). El CIC 17 (c. 1519) atribuía estos poderes y facultades al Ordinario del Lugar sobre los bienes situados en su territorio. El nuevo Código ha adoptado un criterio más flexible y adecuado a la realidad, sustituyendo la *ratio loci* que vinculaba bienes concretos en razón de su situación espacial, por la *ratio subiectionis* basada en la vinculación del sujeto titular de los bienes con su Ordinario.

Ello no obsta para que en muchos casos el Ordinario al que esté sujeta la persona moral sea el Ordinario local y, más concretamente, el Obispo diocesano.

No existe un canon que atribuya al Ordinario de modo general la superior administración y dispensación de los bienes de las personas jurídicas a él sujetas, tal como el canon 1273 lo hace para el Romano Pontífice. Pero, como hemos puesto de relieve, en el CIC se encuentran atribuciones de competencias generales (c. 1276) y puntuales, en favor del Ordinario suficientes para poder afirmar que él también es administrador y dispensador de los bienes eclesíásticos de todas las personas morales confiadas a su responsabilidad.

rarchici in cui si articola la Chiesa: quello della Chiesa universale, rappresentata dal Romano Pontefice (c. 273) e quello della Chiesa particolare rappresentata dal

---

En primer lugar el canon 1276 establece las competencias generales del Ordinario: vigilancia y organización. La vigilancia tiene como fin no sólo el cuidado de que se observen los principios generales de la administración de bienes en la Iglesia (conservación, evitación de riesgos y del lucro inmoderado, afectación a los fines, cumplimiento de voluntades, etc.) sino que mira además, y de modo más inmediato, al cumplimiento de las leyes universales, particulares y peculiares sobre la gestión patrimonial (§1). Como consecuencia goza el Ordinario de competencia reglamentaria para organizar, mediante instrucciones, la administración de bienes dentro de su jurisdicción (§2).

Estos poderes incluyen la intervención directa del Ordinario en caso de negligencia de los administradores inmediatos, incluso el nombramiento de éstos cuando no esté previsto por otro medio jurídico (c. 1279). Asimismo corresponde al Obispo diocesano determinar, por vía de suplencia, qué actos son de extraordinaria administración (c. 1281 §2), lo que significa que, en estos casos, puede intervenir en la realización de los actos que estime oportuno. Además pueden la ley, la costumbre o los estatutos atribuir al Ordinario competencias más amplias.

Junto a estas facultades generales tienen los Ordinarios competencias concretas: en la realización de actos de administración extraordinaria (c. 1281), dar licencia para litigar en fuero civil (c. 1288), recibir juramento de los administradores (c. 1283, 1º), dar su consentimiento para la colocación del superavit (c. 1284 §2, 6º), recibir cuentas anuales (c. 1287 §1), dar licencia y establecer cautelas para algunas enajenaciones (cc. 638 §4 y 1292 §2), decidir sobre reclamación judicial por enajenaciones ilegítimas (c. 1296). Además el Ordinario es el ejecutor de todas las voluntades piosas (c. 1301), con todas las facultades anejas por Derecho a ese cargo (cc. 1299-1310).»

Come si vede vengono fatte ricadere entro l'ambito dell'amministrazione tutte le facoltà che invece appartengono alla vigilanza, ossia al potere di controllo. L'idea viene ripresa da Z. Combalia, nel commento al c. 1276, in *Comentario Exegético al Código de Derecho Canónico*, IV, Pamplona 1996, 117. Dopo aver ripreso il pensiero di Martín De Agar, conclude: «Pues bien, el conjunto

Vescovo diocesano (cc. 276-277). Esiste poi l'amministrazione propria di ogni singola persona giuridica, di cui tratta propriamente il c. 1279. Di queste persone giuridiche alcune sono soggette, oltre che, come ovvio, all'autorità del Sommo Pontefice, a quella del Vescovo o dell'ordinario proprio (c. 1276).

Il c. 1273 afferma che il Romano Pontefice, «*vi primatus regiminis*», è «*supremus administrator et dispensator*» di tutti i beni della Chiesa. L'espressione «*administrator et dispensator*» è dell'antica tradizione della Chiesa; voleva significare tutto il potere che la Chiesa rivendicava sui beni da parte dei pastori. Per il Papa l'espressione comprende certamente il potere legislativo, che ha proprio nella legislazione codiciale il suo più alto punto di espressione, ma anche quello giudiziale, che normalmente il Papa esercita attraverso i tribunali apostolici, in ordine a «*personarum physicarum vel iuridicarum iura persequenda, vel facta iuridica declaranda*» (c. 1400 §1, 1°). È certamente incluso anche il potere di vigilanza e di controllo sui beni temporali della Chiesa, che egli esercita abitualmente attraverso i competenti dicasteri della Curia Romana. Ma il c. 1273, pur sottintendendo tutto questo, non sembra che trovi la sua collocazione e il suo significato in tutto questo, che è stato già detto altrove, partico-

---

de unas y otras hace posible afirmar que el Ordinario es administrador mediador de los bienes eclesiásticos de todas las personas jurídicas confiadas a su responsabilidad».

La distinzione è ripresa anche da J. P. SCHOUPPE, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, Milano 1997, 129-162. Egli anzi aggiunge un terzo livello: immediata, intermedia e superiore. Questo linguaggio non ci sembra appropriato, come risulterà dal discorso che faremo. Di fatto si fa ricadere il potere di vigilanza sotto quello di amministrazione; cosa che contrasta con tutta la tradizione canonica.

larmente per il potere legislativo e giudiziale. Del resto il titolo riguarda l'amministrazione. Ed è quanto precisamente il canone vuole affermare, sia pure soltanto a livello di principio. Il papa, pur non essendo, come è chiaro, *dominus* dei beni della Chiesa, ne è, in forza del suo potere di governo su tutta la Chiesa, l'amministratore a tutti i livelli ed è interno e immanente ad ogni persona giuridica. Di fatto il c. 331 afferma in modo generalissimo e senza alcuna limitazione: «ideo vi muneris sui suprema, plena, immediata et universali in Ecclesia gaudet ordinaria potestate, quam semper libere exercere valet<sup>17</sup>».

A livello di chiesa particolare, il Vescovo non ha propriamente responsabilità amministrative sui beni situati nella propria diocesi, ma solo di vigilanza per i beni delle persone soggette alla sua giurisdizione (c. 1276); per i beni dell'ente diocesi, egli deve nominare un economo con il compito di amministrare i beni (c. 494 §1); egli tuttavia pone gli atti amministrativi di maggiore importanza e di amministrazione straordinaria dei beni diocesani (c. 1277).

---

<sup>17</sup> Può essere utile richiamare quanto scrive la Congregazione per la Dottrina della Fede nella Lettera ai Vescovi della Chiesa Cattolica su alcuni aspetti della Chiesa intesa come comunione, del 28 maggio 1992, n.9: «Per capire il vero senso dell'applicazione analogica del termine *comunione* all'insieme delle Chiese particolari, è necessario innanzi tutto tener conto che queste, per quanto «parti dell'unica Chiesa di Cristo» hanno con il tutto, cioè la Chiesa universale, un peculiare rapporto di «mutua interiorità» perché in ogni Chiesa particolare «è veramente presente e agisce la Chiesa di Cristo, Una, Santa, Cattolica e Apostolica»; ed ancora, più avanti, al n. 10, leggiamo: «Non si appartiene alla Chiesa universale in modo mediato, attraverso l'appartenenza ad una Chiesa particolare, ma in modo immediato».

## 2.2 *Alcuni rilievi su tale articolazione*

Notiamo facilmente l'asimmetria tra il Sommo Pontefice e il Vescovo diocesano. Osserviamo che il Sommo Pontefice viene presentato come colui che «vi primatus regiminis, est omnium bonorum ecclesiasticorum supremus administrator et dispensator», senza alcuna limitazione (c. 1273). Al Vescovo invece vengono dedicati due canoni: 1276-1277. Il c. 1276 comprende il Vescovo all'interno di un discorso più ampio, in quanto il canone propriamente parla dell'Ordinario, che comprende anche i vicari della diocesi e i superiori maggiori degli istituti (c. 134 §1). Nel loro ambito gli ordinari e quindi anche i Vescovi non sono propriamente amministratori dei beni che cadono sotto la loro competenza giurisdizionale; ma hanno solo la vigilanza, da esercitare particolarmente attraverso istruzioni; per di più la competenza è limitata alle persone giuridiche soggette. Il c. 1276 propriamente pertanto non parla dell'amministrazione dei beni, ma della vigilanza su di essi. Tale vigilanza si fonda sul potere di governo, almeno esecutivo, che include anche la possibilità di emanare istruzioni (c. 34).

Il c. 1277 riguarda invece propriamente i beni della persona giuridica pubblica diocesi. Per tali beni il Vescovo propriamente non è amministratore, in quanto, egli non può essere economo dei beni della diocesi, ma deve stabilire un economo<sup>18</sup>. Il c. 1277 tratta non di atti

---

<sup>18</sup> Questo non significa che il Vescovo non abbia il potere di amministrare i beni nella sua diocesi. Di fatto la sua potestà è ordinaria e immediata ed indivisibile: egli ha tutti i poteri per reggere la sua diocesi; quindi anche quello di amministrare i beni (cf. c. 381). Non si tratta della divisione dei poteri; ma della regolamentazione di essi, attraverso la distinzione delle funzioni. Si può vedere una certa analogia con il potere giudiziale del Vescovo, il quale pur possedendo il potere giudiziale e pur potendolo esercita-



amministrativi, ma di alcuni, ossia di quelli di maggiore importanza o di straordinaria amministrazione.

Le altre persone giuridiche pubbliche vanno viste sia in relazione alla autorità suprema sia in relazione alla potestà o della Chiesa particolare o dell'organizzazione propria di altre istituzioni ecclesiali<sup>19</sup>.

Il c. 1276 non tratta propriamente della potestà di amministrazione, che consiste essenzialmente nella conservazione dei beni; fruttificazione e miglioramento di essi; destinazione per le finalità per le quali si possiedono<sup>20</sup>, quanto piuttosto di vigilanza e di controllo. La competenza dell'ordinario viene fatta derivare non dal potere sui beni, ma dal potere sulle persone giuridiche. Ci troviamo di fronte ad un'altra distinzione che è comune nella dottrina. Il potere di amministrare i beni è detto un potere di governo; è un esercizio del potere di governo esecutivo<sup>21</sup>, ma non delle persone, quanto

---

re personalmente, tuttavia è tenuto a costituire un vicario giudiziale con la potestà ordinaria (cf. c. 1420). Il Codice come proibisce al vescovo di esercitare personalmente il suo potere giudiziale, così non vuole che egli eserciti il potere amministrativo sui beni temporali, se non a norma dello stesso codice.

<sup>19</sup> Non può essere dimenticato che, se si tratta di istituti religiosi, il codice offre una normativa apposita (cc. 634-640).

<sup>20</sup> Riportiamo la definizione del Tabera, che d'altra parte la prende dalla dottrina di altri, come avremo modo di evidenziare in seguito: L'amministrazione «in senso stretto è il regime dei beni già acquistati. L'amministrazione comprende quegli atti che sono necessari o utili affinché le cose acquistate si conservino secondo la loro natura; affinché fruttifichino (producano frutti, questi siano raccolti a tempo debito e applicati ai fini propri naturali o imposti legittimamente), affinché possano migliorare nel loro valore ed efficacia produttiva» (*Il diritto dei religiosi*, Roma 1961, n. 163).

<sup>21</sup> Evidentemente circa i beni, l'autorità competente esercita anche un potere legislativo e giudiziale. L'esistenza del Libro V è espressione del potere legislativo che spetta alla Chiesa circa i beni temporali. La legislazione universale riconosce anche un ampio

piuttosto delle cose. È un potere di governo, in quanto si tratta di amministrare i beni temporali della Chiesa, che appartengono a persone pubbliche e quindi partecipano della struttura di governo della Chiesa. Ma tale potere di governo «amministrativo» si distingue chiaramente sia dal potere legislativo che da quello giudiziale, come pure da quello esecutivo normativo generale (decreti generali esecutivi, c. 31, e istruzioni, c. 34), che è subordinato a quello legislativo ed ha come destinatari le persone, e non le cose. Il potere di governo «amministrativo», ossia di amministrare le cose o i beni temporali, deve pertanto essere ricondotto semplicemente al potere di porre atti amministrativi circa i beni. L'amministratore pone atti amministrativi sulle singole persone giuridiche, caso per caso, in obbedienza alle norme che vengono date dall'autorità competente, ossia al potere normativo, sia legislativo che esecutivo. Di fatto il c. 1282 afferma chiaramente che gli amministratori devono agire a nome della Chiesa, nel rispetto del diritto. E l'economo che non sia superiore, come l'economo diocesano o l'economo religioso, deve svolgere la sua funzione sotto l'autorità e le direttive del superiore (cf. c. 494 §3; c. 636 §1).

---

spazio alla legislazione particolare circa gli stessi beni. La Chiesa, in quanto ha competenza esclusiva circa i propri beni, esercita anche un potere giudiziale, secondo le sue leggi processuali. L'oggetto dei giudizi della Chiesa verte anche sulle liti che hanno beni temporali. Al potere di governo della Chiesa appartiene anche quello esecutivo, che a sua volta si distingue in due settori: quello normativo generale e quello di singoli atti. Quello normativo generale, anche se detto spesso amministrativo, non riguarda ancora il potere di amministrare i beni, ma riguarda ancora le persone. Di fatto il potere normativo generale esecutivo (decreti generali esecutivi e istruzioni) non è autonomo, ma è subordinato alle leggi, e come le leggi ha destinatarie le persone, non le cose.

Neppure il c. 1277 tratta specificamente dell'amministrazione dei beni della diocesi, ma solo di un aspetto di tale amministrazione: quello cioè di competenza diretta ed immediata del Vescovo (atti di maggiore importanza e di straordinaria amministrazione), in quanto il vescovo non amministra i beni della diocesi, ma deve nominare un economo che lo faccia sotto la sua autorità<sup>22</sup>. La dottrina ha sempre escluso che la vigilanza possa riferirsi al potere di amministrare<sup>23</sup>. Il linguaggio pertanto sembra introdurre un qualche elemento di confusione nella nozione stessa di amministrazione, in relazione all'amministratore o economo dei beni ecclesiastici<sup>24</sup>. Si può aggiungere anche che, più in ge-

---

<sup>22</sup> Qualche cosa di analogo viene stabilito anche per i superiori maggiori degli istituti religiosi (cf. c. 636 §1).

<sup>23</sup> Wernz, che pure distingue la potestà di amministrazione in suprema, intermedia e immediata, precisa però: «Actus administrationis accurate distinguendi sunt a vigilantia circa administrationem determinatis personis Superiorum commissa et iniuncta. Vigilantia in administrationem subordinatis administratoribus commissam importat: a) ius visitandi et exigendi rationes (c. 519 §1); b) ius praescribendi prudentem administrationis modum, ad normam tamen sacrorum canonum (c. 1595 §2). Ex illa vigilantia superior, cui illa commissa est, poterit sibi vindicare ius cognoscendi de quantitate et aestimatione bonorum, exigendi rationem circa tutam collocationem et fidelem applicationem donationum, praescribendi quae necessaria sunt ut administratio sit ordinata et prudens et maxime v. gr. exigendi de conficiendis debito modo inventariis, de instrumentis seu documentis emptionum aliorumque contractuum diligenter conservandis et similibus. At ius determinandi modum quo ingressus ius avocandi ad se distributionem totalem vel erogationem partialem bonorum in vigilantia non includuntur, sed spectant ad personam, cui de iure directa et immediata administratio est devoluta» (*Ius canonicum* [cf. nt. 16], n. 746).

<sup>24</sup> Qualche autore introduce una distinzione tra amministratore ed economo. Così, per es., J. P. SCHOUPE, *Elementi di diritto patri-moniales* (cf. nt. 16), 138, il quale scrive: «L'amministrazione immediata comprende un insieme di competenze in materia economica

nerale, è lo stesso canone 1279 che si presenta di non facile interpretazione.

### 3. Il c. 1279

#### 3.1 *Fonte del canone*

Fonte del c. 1279 §1, nell'edizione del codice con annotazione delle fonti, a cura della Pontificia Commissione per l'interpretazione del codice, viene riportato il c. 1182 §2 del CIC17<sup>25</sup>. Ma può essere preso in

---

(di direzione, rappresentanza, ...) che sono abitualmente esercitate dagli organi propri di ogni ente. Ad esempio, il parroco amministra i beni della parrocchia (cf. c. 532) e ne è anche il legale rappresentante. Analoghe funzioni spettano al Romano Pontefice sui beni della Sede Apostolica, al vescovo diocesano sui beni della diocesi. [...] Nella sua funzione, l'amministratore viene aiutato da un economo, che svolge compiti d'esecuzione delle decisioni amministrative, con una certa autonomia definita dall'ufficio stesso, però sotto la direzione del superiore competente. Ciò spiega perché la funzione «decisionale» dell'amministratore è in linea di massima, incompatibile con quella esecutiva dell'economista, incluso l'accesso diretto ai fondi. L'analisi dei cc. 1282-1289 ci consentirà adesso di individuare lo statuto degli amministratori delle persone giuridiche».

Ci pare che tale distinzione non abbia fondamento. In realtà l'amministratore è tale in relazione ai beni da amministrare. Se esercita la funzione di superiore, il codice lo chiama «qui regit», come vedremo esaminando in seguito il c. 1279. In realtà è proprio il c. 1279, che non ammette tale distinzione; il canone infatti, affermando il principio secondo il quale l'amministrazione spetta a colui che regge la persona giuridica, distingue chiaramente il compito di governare (reggere) la persona giuridica da quello di amministrarla, al punto che i due compiti possono essere anche separati. In tal caso il superiore, ossia colui che regge la persona giuridica, non è più amministratore, ossia economista.

<sup>25</sup> Il c. 1182 recita:

«§1. Firmo praescripto cc. 1519-1528, administratio bonorum quae destinata sunt reparandae decorandaeque ecclesiae divinoque

considerazione anche il §1 dello stesso canone. Si tratta dell'amministrazione delle offerte fatte per la chiesa, come edificio di culto, o delle offerte fatte in favore della parrocchia o della missione, o di una chiesa situata all'interno di una parrocchia o di una missione. Il canone stabilisce a chi spetta precisamente l'amministrazione di tali offerte. Il canone non sembra una fonte pertinente del c. 1279, perché si tratta di cose sostanzialmente diverse. Nella fonte citata infatti si tratta di determinare l'amministratore di offerte che sopraggiungono alla chiesa per fini determinati; nel c. 1279 invece dell'amministrazione della stessa persona giuridica. Un lontano punto di riferimento sta nel fatto che si stabilisce che l'amministrazione di tali offerte di fatto spetta a chi è responsabile della stessa chiesa.

### 3.2 *Le differenti opinioni sul significato del canone*

I commentatori non si soffermano molto nella riflessione su questo canone. C'è chi si limita ad affermare che il canone determina a chi spetta l'amministrazione immediata dei beni ecclesiastici, trasferendo così il concetto di governo immediato ad amministrazione immediata<sup>26</sup>. Qualche autore legge nel canone la norma

---

in eadem cultui exercendo, pertinet, nisi aliud ex speciali titulo vel legitima consuetudine constet, ad Episcopum cum Capitulo, si de ecclesia cathedrali agatur; ad Capitulum ecclesiae collegiatae, si de collegiata; ad rectorem, si de alia ecclesia.

§2. Etiam oblationes in commodum paroeciae aut missionis, aut ecclesiae sitae intra paroecia vel missionis fines, administrat parochus vel missionarius, nisi agatur de ecclesia propriam administrationem habente, distinctam ab administratione paroeciae vel missionis, aut nisi aliud ferat ius peculiare aut legitima consuetudo.»

<sup>26</sup> «Se determina a quién corresponde la administración inmediata de los bienes eclesiásticos» (Z. COMBALIA, in *Comentario exegético al código de derecho canónico* (cf. nt. 16), 123.

per individuare nell'amministratore le competenze della amministrazione immediata: comprenderebbe diverse competenze, quali quelle di direzione, rappresentanza, che sono abitualmente esercitate dagli organi propri di ogni ente, quali sono le funzioni del Romano Pontefice sui beni della Sede Apostolica, del Vescovo diocesano sui beni della diocesi, e a tutti gli amministratori di enti retti dal diritto canonico. In questa prospettiva l'amministratore viene distinto dall'Economo, che svolgerebbe soltanto funzioni di aiuto all'amministratore, con compiti d'esecuzione delle decisioni amministrative, con una certa autonomia definita dall'ufficio stesso, però sotto la direzione del superiore competente. E ciò spiegherebbe perché la funzione «decisionale» dell'amministratore sarebbe, «in linea di massima, incompatibile con quella esecutiva dell'economo»<sup>27</sup>. Altri vedono nel c. 1279 soltanto l'enunciato di un principio generale non di amministrazione, ma di responsabilità dell'amministrazione, senza per altro determinare a chi spettino effettivamente le funzioni di amministrare<sup>28</sup>. Altri preferiscono parlare della determinazione di una amministrazione diretta dei beni ecclesiastici<sup>29</sup>. Altri si

---

<sup>27</sup> J. P. SCHOUPPE, *Elementi di diritto patrimoniale canonico* (cf. nt. 16), 138.

<sup>28</sup> J. C. Périsset scrive: «Le premier paragraphe établit le principe de la responsabilité personnelle de celui qui dirige une personne juridique ecclésiastique envers les biens de cette personne (cc. 113 §2 et 114). Que faut-il entendre par «dirige de façon immédiate la personne»? Il s'agit de l'exercice du pouvoir de gouvernement (c. 129) pour les personnes juridiques publiques, qui sont constituées en vue du bien public»; *Les biens temporels*, Paris 1996, 159.

<sup>29</sup> Scrive L. Chiappetta: «L'amministrazione diretta dei beni ecclesiastici di un ente giuridico (persona giuridica ecclesiastica) spetta per sé alla persona o all'organo che ne ha direzione immediata (per es. il parroco, relativamente ai beni parrocchiali: c. 532), tranne che sia disposto diversamente dal diritto particolare,

limitano ad espressioni piuttosto generiche ed ambigue, in quanto si parla da una parte di responsabilità dell'amministrazione e dall'altra di amministrazione effettiva. Così possiamo leggere, a commento del canone in oggetto: «Il principio sancito dal canone, secondo cui il soggetto responsabile dell'amministrazione è colui che regge la persona giuridica, alla quale appartengono i beni, semplifica i criteri previsti dalla precedente legislazione canonica per individuare i responsabili dell'amministrazione dei beni ecclesiastici (cf. cc. 1182-1184 CIC 1917) [...] La persona giuridica pubblica è amministrata dalla persona giuridica o dal collegio di persone che la regge direttamente, a meno che il diritto particolare, gli statuti o la legittima consuetudine non stabiliscano diversamente»<sup>30</sup>. Altri infine leggono la norma nel senso che il canone intende determinare chi ha ed esercita le facoltà proprie dell'amministratore di una persona giuridica, e quali in concreto esse sono: sono facoltà piuttosto limitate e di interpretazione stretta. Le competenze dell'amministratore sono distinte da quelle che pienamente, organicamente e immediatamente spettano al rettore o al rappresentante legale di detta persona giuridica, secondo i cann. 118 e 1279

---

dagli statuti o da un legittima consuetudine (per es. l'economo generale, provinciale o locale degli Istituti religiosi: c. 636 §1), e salvo il diritto dell'Ordinario d'intervenire in caso di continuata negligenza o anche di reiterati abusi da parte dell'amministratore. Un diritto indeterminato e, di conseguenza molto ampio, che gli dà facoltà non solo di richiamare l'amministratore, ma anche di sostituirlo (*Communicationes* 12 [1980] 415, c. 23)»; *Il codice di diritto canonico*, II, Napoli 1988, 389.

<sup>30</sup> M. MORGANTE, *L'amministrazione temporale dei beni della Chiesa* (cf. nt. 1), 115. L'autore tuttavia, nel seguito del discorso, sembra far rientrare il compito di rappresentante legale in quello di amministratore.

§1<sup>31</sup>. Si precisa che il principio del c. 1279 §1 va letto in relazione al potere di amministrare, che propriamente appartiene al titolare dei beni, e quindi va da sé che l'amministrazione è connessa con il governo della persona giuridica. L'ambito proprio degli amministratori è quello dell'amministrazione ordinaria (c. 1281 §1). Per gli atti invece che oltrepassano la amministrazione ordinaria e che in definitiva suppongono un potere di disporre, non sono competenti gli amministratori in quanto tali: queste facoltà di disporre dei beni temporali non entrano nelle facoltà dell'amministratore ma del superiore, il quale poi è tenuto a una particolare procedura, all'interno e all'esterno (c. 1281 §2; 1292)<sup>32</sup>.

### 3.3 *Senso e portata del c. 1279*

Va rilevato che il canone è sostanzialmente nuovo ed ha voluto risolvere il problema dell'amministratore delle persone giuridiche della Chiesa, con la preoccupazione di evitare confusione in una materia tanto delicata. Dato il nesso tra potere di governo e di amministrazione, il legislatore ha adottato il principio generale che chi regge la persona giuridica ha anche il compito di amministrarla, a meno che non risulti o venga disposto diversamente. Per questo si afferma che chi regge immediatamente la persona giuridica ne è anche l'amministratore. L'avverbio «*immediate*» si riferisce al governo della persona, non all'amministrazione. Per l'amministrazione il legislatore non usa l'avverbio «*immediate*». La distinzione tra amministrazione su-

---

<sup>31</sup> Cf. M. LOPEZ ALARCÓN, *La administración de los bienes eclesiásticos, Código de Derecho canónico*, Pamplona 1988, 112.

<sup>32</sup> F.R. AZNAR GIL, *La administración de los bienes temporales de la Iglesia*, Salamanca 1993<sup>2</sup>, 360s.



prema, intermedia e immediata non si riferisce all'amministrazione in sé, ma alla gerarchia delle persone giuridiche e quindi ai responsabili dell'amministrazione di esse: ossia al livello supremo, al livello diocesano, e a livello inferiore, indipendentemente da chi sia l'amministratore<sup>33</sup>.

La distinzione tra amministratore ed economo non sembra reggere ad una lettura attenta del codice di diritto canonico. Di fatto l'econo­mo viene definito, là dove si parla di lui, attraverso il compito di amministrare i beni (cf. cc. 636 §1; 494 §1)<sup>34</sup>. Se l'amministratore è

---

<sup>33</sup> Questo non significa che non si possa ipotizzare anche un'amministrazione non immediata dei beni, attraverso persone interposte, incaricate o delegate.

<sup>34</sup> A partire dal c. 636 §1 qualcuno potrebbe osservare che la competenza per l'econo­mo religioso è espressa con la formula: «Qui administrationem bonorum gerat sub directione respectivi Superioris», e da ciò affermare una distinzione tra l'ufficio di amministratore e di gestore dell'amministrazione (econo­mo). Ma tale distinzione non sembra fondata. Se esaminiamo infatti il c. 494 §3, a proposito dell'econo­mo diocesano, troviamo un'espressione diversa: «Oeconomi est [...] bona dioecesis sub auctoritate Episcopi administrare». Le espressioni «gerere administrationem» e «administrare» sembra che si equivalgono. Del resto il c. 239 §1, a proposito del seminario, si fa l'elenco degli uffici che devono esistere nel seminario: «In quolibet seminario habeantur rector, qui ei praesit, et si casus ferat vice-rector, oeconomus», senza alcuna ulteriore specificazione. Il c. 636 §2 sembra equiparare gli economi agli amministratori: «Tempore et modo iure proprio statutis, oeconomi et alii administratores auctoritati competenti peractae administrationis rationem reddant». Ma una smentita a tale distinzione sembra provenire proprio dal c. 1279 §2: si fa l'ipotesi che l'ordinario possa intervenire a supplire l'assenza degli amministratori, nominandoli lui personalmente. Ora l'ipotesi non sembra aver senso se non si suppone che esista un superiore della persona giuridica: l'ordinario provvede non al superiore, ma all'amministratore, come lo chiama la stessa norma canonica. Va pure rilevato che il c. 1267 §1 distingue i superiori dagli amministratori della stessa

colui che ha il compito di amministrare i beni e l'economista ha per ufficio l'amministrazione dei beni, non si vede dove possa sussistere la differenza sotto questo profilo. Né si può far rientrare l'amministrazione sotto il profilo di rappresentanza legale. Di fatto il codice prevede due funzioni diverse e non attribuisce mai la funzione legale all'amministratore, ma al superiore o comunque lascia libertà di nominare un rappresentante legale diverso dall'amministratore (cf. cc. 118, 1480). Del resto le due funzioni sono nettamente distinte. Altro è amministrare i beni e altro rappresentare la persona giuridica. È pure diversa la funzione direttiva da quella amministrativa: la prima appartiene al governo delle persone, la seconda all'amministrazione dei beni. La prima appartiene alla funzione di vigilanza del superiore, la seconda all'economista in quanto amministra i beni (cf. c. 1276). Rinviando l'approfondimento della questione di fondo, ossia del concetto di amministrazione dei beni ecclesiastici, secondo il codice, precisiamo l'interpretazione del c. 1279.

Il c. 1279 §1 stabilisce un principio generale circa la amministrazione dei beni ecclesiastici. L'amministrazione dei beni si congiunge al potere di governo della stessa persona giuridica. Di fatto esso dice testualmente: «Administratio bonorum ecclesiasticorum ei competit, qui immediate regit personam ad quam eadem bona pertinent». La norma prevede dunque un potere di governo della persona giuridica e un potere di amministrare i beni di detta persona giuridica. La nor-

---

persona giuridica: ciò significa che anche là dove la persona giuridica non abbia come amministratore il superiore, l'amministratore non viene a chiamarsi economista, come semplice gestore. Infine, sembra indubbio che il codice, quando parla degli obblighi degli amministratori dei beni temporali, includa anche gli economisti.

ma ha senso solo là dove si distinguano concettualmente il potere di governo della persona giuridica dal potere di governo dei beni temporali, ossia di amministrazione. La potestà di amministrare i beni viene ricondotta al potere di governo; ma è un suo settore. La dottrina canonica infatti mentre da una parte afferma che la potestà di amministrare i beni appartiene al potere di governo, dall'altra precisa che il potere di governo può riguardare le persone o le cose<sup>35</sup>. Si tratta di due poteri intimamente congiunti, ma non si identificano. In quanto dicono relazione l'uno all'altro, si comprende perché il codice vuole in linea di principio che chi ha il potere di governo abbia anche quello di amministrare i beni. In quanto però si distinguono, si comprende anche perché il principio ha ampie possibilità di eccezioni<sup>36</sup>. La norma pertanto non vuole determinare chi ha la responsabilità sull'amministrazione, ossia chi ha il potere di direzione, di vigilanza e di controllo dell'amministrazione. Questa spetta chiaramente al superiore competente, ossia a chi ha il potere di reggere la persona giuridica e ai superiori gerarchici (cf. c. 1276; c. 636); la norma invece vuole precisare a chi spetta

---

<sup>35</sup> Scrive G. Vromant: «Quod gubernatio personis, id administratio est rebus acquisitis. Sicuti per gubernationem personae incolumes servantur, atque ad finem proprium apte ducuntur, ita per administrationem res acquisitae conservantur atque ad fines proprios adhibentur»; *De bonis ecclesiae temporalibus*, Bruxelles 1953, n. 180.

<sup>36</sup> I possibili equivoci e la confusione nascono dal fatto che sia il potere di governo esecutivo che il potere di amministrare i beni spesso è definito genericamente «amministrativo» e gli atti con cui si qualifica tale potere sono detti «atti amministrativi». Di fatto la differenza non proviene dalla natura dell'atto stesso, che è esercizio di potestà amministrativa; ma rispetto all'oggetto, le persone o le cose temporali.

l'ufficio di amministrare i beni, ossia l'amministrazione effettiva in forza dell'ufficio.

Di fatto il principio generale ha delle precise eccezioni nello stesso codice. Anzitutto in relazione al vescovo diocesano il c. 494 §1 stabilisce che il Vescovo deve nominare un economo. Il suo compito è precisato nel §3 dello stesso canone: «*Oeconomi est, secundum rationem a consilio a rebus oeconomicis definitam, bona dioecesis sub auctoritate Episcopi administrare atque ex quaestu dioecesis constituto expensas facere, quas Episcopus aliive ab ipso deputati legitime ordina-verint*». Tale obbligo che ha la sua fonte in documenti dei primi tempi della Chiesa, di fatto non era stato accolto dal codice del 1917; costituisce pertanto una novità nel codice vigente<sup>37</sup>. La norma che vieta il cumulo della responsabilità della diocesi con quella dell'amministrazione è tale che il c. 423 §2 statuisce che se l'econo-mo diocesano viene nominato, durante la sede vacante, amministratore diocesano, il consiglio per gli affari economici deve procedere ad eleggere un nuovo economo<sup>38</sup>. Il Vescovo non ha il compito di amministrare i beni, ma quello di vigilare e di controllare gli amministratori delle persone giuridiche a lui soggette; quanto ai beni della diocesi, pur avendo egli il potere di amministrare tali beni, non deve esercitarlo personalmente, ma deve creare un ufficio apposito, quello dell'econo-mo, sul quale esercita ugualmente il potere di direzione, di vigilanza e di controllo<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Fu il Concilio ecumenico di Calcedonia che per primo prescrisse tale obbligo per i Vescovi. Cf. nt 9.

<sup>38</sup> Fonte di tale norma è il c. 433 §3 del CIC 17.

<sup>39</sup> Sotto questo profilo può apparire piuttosto strano che il Vescovo possa affidare i suoi compiti di vigilanza allo stesso economo: questi è insieme controllato e controllatore (c. 1278).

Una prescrizione analoga si trova anche per quanto riguarda i superiori maggiori degli istituti religiosi. Il c. 636 §1 stabilisce l'incompatibilità tra il superiore maggiore (generale e provinciale) e l'economo generale e provinciale. Per di più si spiega il rapporto tra l'economo e il rispettivo superiore, in quanto vi si afferma che l'economo gestisce l'amministrazione dei beni sotto la direzione del rispettivo superiore<sup>40</sup>. Un'ulteriore precisazione è data dal c. 638 §2, sulla quale per il momento sorvoliamo<sup>41</sup>. Tale norma, che si limita agli atti di am-

---

<sup>40</sup> «In quolibet instituto et similiter in qualibet provincia quae a Superiore maiore regitur, habeatur oeconomus, a Superiore maiore distinctus et ad normam iuris proprii constitutus, qui administrationem bonorum gerat sub directione respectivi Superioris»; c. 636 §1.

<sup>41</sup> Un'ulteriore determinazione troviamo nel c. 638 §2, con una norma piuttosto strana, sia per il contenuto che per la collocazione. La norma statuisce che le spese e gli atti giuridici di ordinaria amministrazione sono posti validamente, oltre che dai superiori, anche dagli ufficiali che vengono designati per tale scopo dal diritto proprio, sia pure entro i limiti del loro ufficio. Tale norma suona strana per la collocazione, in quanto è il secondo paragrafo di un canone, che nel §1 parla dell'amministrazione straordinaria, e nel §3 degli atti di alienazione; strana, per quanto attiene il contenuto in quanto si tratta di spese e di atti di ordinaria amministrazione, che, si dice, possono essere posti, oltre che dai Superiori, anche dagli ufficiali designati dal diritto proprio, entro i limiti del loro ufficio. La stranezza sta nel fatto da una parte che si statuisce che i superiori possono porre tali atti validamente, e che gli ufficiali stabiliti dal diritto proprio li possano porre. Sembra ovvio che li possano porre gli ufficiali addetti allo scopo, in quanto hanno precisamente tale ufficio. Il motivo della norma, sembra stare nel fatto che da una parte si precisano i compiti rispettivi del superiore e dell'economo, dall'altra non si vuole porre una netta separazione di competenza, al punto da rendere nulli gli atti posti dal superiore: ognuno ha un proprio ambito, almeno per quanto riguarda gli atti di amministrazione ordinaria, il superiore ha la responsabilità di vigilanza, l'economo quella di amministrazione ordinaria; nello stesso tempo gli atti che il superiore eventualmente ponesse sono validi.

ministrazione ordinaria, ha il suo significato nel fatto che per gli atti di amministrazione straordinaria e di alienazione il codice prevede una propria legislazione. L'econo­mo è visto come un ufficiale che pone atti di amministrazione ordinaria. Analogamente ciò vale per il Vescovo diocesano, il quale, benché sia escluso che possa essere econo­mo, ha la competenza tuttavia per porre gli atti di amministrazione straordinaria (c. 1277) e di alienazione (c. 1292)<sup>42</sup>.

Il codice permette che a tale norma si possa fare eccezione attraverso il diritto particolare, gli statuti, o la legittima consuetudine<sup>43</sup>; per di più conferisce all'ordinario il diritto di intervenire nell'amministrazione in caso di negligenza da parte dello stesso amministratore<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Quali siano le ragioni di questa incompatibilità tra gli uffici del Vescovo diocesano e il superiore maggiore religioso da una parte e l'econo­mo nel rispettivo livello non è difficile spiegarlo.

<sup>43</sup> Può destare una certa meraviglia che tra le eccezioni non si faccia alcun cenno a quelle stabilite dallo stesso Codice e comunque al diritto universale. Di fatto, oltre all'econo­mo diocesano, e agli econo­mi religiosi, di cui abbiamo fatto cenno, va ricordato anche il c. 239 §1 che prevede la possibilità di un econo­mo, distinto dal rettore, nel seminario.

Il motivo sembra essere nel fatto che il Vescovo diocesano, pur dovendo nominare un econo­mo con l'incarico di amministrare i beni della diocesi, rimane con il potere anche di amministrare, data la sua posizione all'interno della diocesi; il c. 381 §1 afferma: «Episcopo dioecese­no in dioecesi ipsi commissa omnis competit potestas ordinaria, propria et immediata». Si può stabilire un'analogia con il potere giudiziale: il Vescovo deve costituire un tribunale, con un vicario giudiziale che ha la responsabilità ordinaria di amministrare la giustizia; egli tuttavia rimane con la potestà giudiziale, anche se ordinariamente attraverso un ufficio distinto, con potestà propria (cf. c. 1420). Analogamente si può affermare dei superiori religiosi e degli econo­mi.

<sup>44</sup> Su questo diritto di intervento dell'Ordinario per supplire la negligenza dell'amministratore, in sede di redazione della norma,

Ma può apparire strano che il §2 del c. 1279 prosegua affermando testualmente: «In administratione bonorum personae iuridicae publicae, quae ex iure vel tabulis foundationis aut propriis statutis suos non habeat administratores, Ordinarius, cui eadem subiecta est, personas idoneas ad triennium assumat; eadem ab Ordinario iterum nominari possunt»<sup>45</sup>.

Non si capisce bene il nesso tra il §1 e il §2. Se il §1 stabilisce che il rettore (superiore) della persona giuri-

---

si è discusso sull'opportunità e sull'estensione di conferire tale diritto all'Ordinario. Leggiamo in *Communicationes* 12 (1980) 415: «Nonnulli proposuerunt ut addatur norma qua tribuatur Ordinario loci facultas ut ipse pro administratore agere possit quando administrator abnuat vel negligat aliquod negotium, quod, de iudicio ipsius Ordinarii, utile sit pro persona iuridica vel pro bono communi. Unus Consultor sententiam negativam exprimit circa hanc quaestionem et censet ad rem sufficere normam c. 86 (De Processibus), vi cuius ipse Ordinarius per se vel per alium stare potest in iudicio nomine personarum iuridicarum quae sub eius iurisdictione sunt, in casu defectus vel negligentiae legitimi repraesentantis. Etiam alter Consultor sententiam negativam profert, quia secus Episcopus evaderet administrator unicus omnium bonorum ecclesiasticorum in dioecesi. Cum tertius Consultor faveat illi propositioni, arguens ex necessitate fovendi Ordinario bonum publicum, alii Consultores accedunt ut illa facultas tribuatur Ordinario in casu tantum negligentiae administratoris. In casu autem diversae opinionis administratoris et Ordinarii circa opportunitatem faciendi aliquod negotium, prudentius videtur ut Ordinarius recurrat ad S. Sedem. His dictis, canon ita completur: «et salvo iure Ordinarii interveniendi in casu negligentiae administratoris»».

Va notato che tale norma non tratta la questione se l'Ordinario può intervenire fino a dimettere dall'ufficio l'economo. L'ordinario ha certamente tale facoltà, ma gli deriva dal suo potere di ordinario ed è regolata dai canoni che trattano della possibile amozione, trasferimento o anche privazione dell'ufficio (cf. cc. 190-196). La privazione suppone la punizione per un delitto (per es. cc. 1376-1377).

<sup>45</sup> Dobbiamo confessare che non abbiamo trovato commentatori che abbiano fatto rilevare tale anomalia.

dica è *ipso iure* anche amministratore, non si vede come si possa dare la possibilità prevista dal §2, che cioè là dove il diritto particolare o le tavole di fondazione o gli statuti tacciono in materia, l'Ordinario sia competente a nominare gli amministratori, distinti dal superiore. Dovrebbe valere il principio generale: ossia il rettore di tali persone dovrebbe essere automaticamente anche amministratore. Inoltre non si fa menzione di un'eccezione da parte del diritto universale, quando in realtà vi sono dei casi espliciti, nei quali il codice proibisce al superiore di essere anche amministratore. Infine esistono dei casi dove il legislatore prevede espressamente il cumulo delle due cariche, anzi lo impone. Di fatto il codice impone che l'amministratore della parrocchia sia lo stesso parroco (c. 532)<sup>46</sup>.

Ma al di là della redazione piuttosto incerta del canone, rimane fermo il principio che la legislazione della Chiesa prevede, in linea di principio<sup>47</sup> che l'amministratore dei beni della persona giuridica sia lo stesso

---

<sup>46</sup> L'espressione del c. 532 «curet ut bona paroeciae administrantur ad normam cc. 1281-1288» non sembra escludere la possibilità che il parroco o anche il vescovo possa designare un economo distinto dal parroco stesso.

<sup>47</sup> Le ragioni di tale unione possono essere intuite nelle seguenti: 1) i beni sono mezzi per il servizio delle persone; pertanto chi ha la responsabilità delle persone è bene che sia anche responsabile dei mezzi al servizio delle persone; 2) esiste una stretta relazione tra la guida religiosa di una comunità e quella tecnica economica; 3) non moltiplicare inutilmente gli uffici e la possibilità di conflitti. Tuttavia quanto poco consistenti siano tali ragioni, è dimostrato dalle eccezioni già previste dal codice per uffici di grande rilievo come quello del vescovo e dei superiori maggiori degli istituti di vita consacrata e quelle ammesse, in forza dello stesso codice, nel diritto particolare, negli statuti e nelle tavole di fondazione.



superiore, ossia colui che «regit» la stessa persona<sup>48</sup>. Qualora dunque non esista la distinzione tra superiore ed economo, nella stessa persona si ritrovano i poteri di governo esecutivo delle persone e del potere esecutivo del governo delle cose. Importante è tenere presente che il superiore in questo caso cumula due uffici, quello appunto di superiore e quello di economo; ed esercita un duplice potere, di governo delle persone e di governo delle cose<sup>49</sup>. Quando il codice tratta degli amministratori intende riferirsi precisamente al potere di amministrare le cose. In questa linea trovano il loro senso gli altri canoni, che trattano delle funzioni dell'amministratore o economo<sup>50</sup>. Ma siccome l'economo deve amministrare a norma di legge, non pochi canoni, che lo riguardano, più che trattare delle funzioni dell'economo, sono leggi entro le quali l'economo deve agire. È necessario che esaminiamo brevemente questi canoni, in quanto troviamo altri elementi che devono essere presi in considerazione, prima di trarre le nostre conclusioni generali.

---

<sup>48</sup> La norma vale evidentemente solo per le persone giuridiche pubbliche, in quanto si tratta di un amministratore dei beni ecclesiastici. Va notato che l'aggiunta di «ecclesiastici» fu inserita appositamente, per evitare possibili fraintendimenti; cf. *Communicationes* 12 (1980) 415.

<sup>49</sup> La differenza non sta propriamente nella natura della potestà, ma dell'oggetto diretto ed immediato. In realtà poi il governo in definitiva riguarda sempre le persone.

<sup>50</sup> Se si vuole si può porre una distinzione terminologica tra amministratore ed economo: l'amministratore è colui che oltre al potere di amministrare ha anche quello di reggere la persona giuridica pubblica; l'economo invece solo quella di amministrare le cose. Del resto, in relazione ai beni, sia l'economo che l'amministratore hanno identica potestà. Di fatto per qualificare il potere dell'economo si parla di potere di amministrare i beni.

## 4. Poteri e funzioni dell'amministratore

### 4.1 *L'amministratore e il consiglio di amministrazione*

Anzitutto va rilevato che accanto all'economo sono poste altre persone o altri istituti che partecipano del suo compito e della sua funzione di amministratore.

Si tratta del consiglio di amministrazione o di due consiglieri (c. 1280). La differenza tra consiglio di amministrazione e due consiglieri ci pare di un certo rilievo. Il consiglio di amministrazione è un istituto canonico, che va compreso e interpretato secondo le leggi canoniche<sup>51</sup>. L'espressione consiglio di amministrazione significa un'entità che viene considerata in modo unitario, ossia costituisce un coetus, che funziona a norma del c. 127 §1. Anche se non si tratta di un gruppo che ha personalità giuridica, ma non è escluso che la possa avere, il coetus per essere costituito deve essere composto di almeno tre persone. I due consiglieri invece non possono costituire un coetus, ma si tratta semplicemente di due persone che vengono prese individualmente e che eventualmente dovranno essere consultate a mente del c. 127 §2.

Del resto per alcune persone giuridiche il codice prevede l'obbligatorietà della costituzione del consiglio di amministrazione; pertanto non è sufficiente la semplice costituzione di due consiglieri. Il codice vuole, sia pure a giudizio del Vescovo, l'esistenza di un consiglio di amministrazione per la parrocchia (c. 537), lo impone per la diocesi (c. 492 §2). Per la parrocchia

---

<sup>51</sup> Non si può prendere come modello il consiglio di amministrazione tipico delle società commerciali nel diritto civile. Cf. V. DE PAOLIS, «Il Consiglio per gli affari economici ed i beni patrimoniali della parrocchia», in *La parrocchia*, Roma 1997, 267-288.

(c. 536) e la diocesi (c. 511), sono previsti anche i consigli pastorali. Si tratta evidentemente di due realtà diverse, con funzioni diverse, anche se non si esclude che le stesse persone possano far parte dell'uno e dell'altro consiglio.

Per gli istituti religiosi, il c. 627 stabilisce che i superiori debbano avere, ciascuno al proprio livello, un consiglio, di cui si devono servire a norma del diritto universale e proprio. È evidente che tale consiglio è in funzione del governo. Nulla esclude che esso possa assolvere la sua funzione sia per il governo delle persone che per il governo delle cose, ossia che possa valere anche nel campo economico. Anzi la prassi è questa. Tale prassi trova il supporto nella tradizione ed anche nella legislazione. Di fatto il c. 638, che tratta degli atti di amministrazione straordinaria (§1) rinvia semplicemente al diritto proprio; quanto agli atti di alienazione (§3) afferma che occorre la licenza del superiore competente con il consenso del suo consiglio: è evidente che si tratta del consiglio di cui al c. 627, in quanto non si fa menzione di nessun altro consiglio del superiore. Nei casi invece in cui il Vescovo ha bisogno del consenso del consiglio per gli atti di amministrazione straordinaria o di alienazione è detto esplicitamente che si tratta del consiglio per gli affari economici, oltre che del collegio dei Consultori (cc. 1277, 1292).

Tuttavia oggi è invalsa l'usanza, sostenuta da una normativa propria, in parecchi istituti religiosi di istituire un consiglio per gli affari economici. Ma si tratta di un consiglio di ordine tecnico, non di governo. Ossia tale consiglio ha la funzione di studio, di esame di questioni e di proposte, e suggerimenti da un punto di vista tecnico, finanziario, economico e giuridico; si tratta piuttosto, dal punto di vista giuridico, di una commissione di studio. Là dove il codice o il diritto proprio

prevedono le decisioni circa gli atti di amministrazione straordinaria o di alienazione, ossia di governo, il consiglio chiamato a partecipare alla decisione del superiore, con il parere o il consenso, è quello previsto dal codice, ossia il consiglio di governo.

Il compito di amministrare i beni in forza dell'ufficio spetta al superiore, a norma del c. 1279; se tuttavia il superiore è distinto dall'economo, il consiglio è visto più di aiuto al superiore che all'economo, come risulta espressamente nei casi in cui il consiglio per gli affari economici è previsto espressamente e obbligatoriamente dal codice. A meno che non si tratti di un consiglio puramente tecnico di aiuto all'economo.

#### *4.2 Amministrazione: imputabilità e responsabilità degli atti*

Non è neppure escluso che chi è titolare della potestà amministrativa in forza dell'ufficio, possa anche delegarla in tutto o in parte<sup>52</sup>. Sono pertanto diversi i titoli di partecipazione all'amministrazione dei beni della Chiesa, sia in forza dell'ufficio che per un incarico. Questa diversa gamma di partecipazione è espressa nel c. 1282, ma è insinuata anche nel c. 1289, là dove si suppone che uno sia titolare di un potere amministrativo per ufficio o soltanto per incarico. Il canone 1282 richiama queste diverse possibilità per affermare un principio importante: l'atto amministrativo è posto a nome della Chiesa, ossia della stessa persona giuridica (c. 1258), ma anche della Chiesa cattolica (c. 1254), perché la persona giuridica pubblica in quanto tale agisce sempre a nome della Chiesa (c. 116 §1). Di fatto il rapporto di amministratore in relazione alla persona

---

<sup>52</sup> Tale potrebbe essere la previsione del c. 532.

giuridica è un rapporto di mandato. Se egli agisce oltre il mandato e comunque fuori o contro il mandato, gli atti che egli pone non sono imputati alla persona giuridica ma a chi li ha posti arbitrariamente e al di fuori del mandato stesso o illegittimi e quindi perseguibili<sup>53</sup>. Il codice in ogni caso distingue tra atti invalidi e atti illegittimi (c. 1281 §1) e distingue diverse ipotesi di invalidità o illegittimità e quindi di imputabilità e responsabilità (c. 639).

#### 4.3 *Doveri dell'amministratore*

Quanto ai doveri dell'economo, il codice ne indica alcuni che precedono l'assunzione stessa dell'ufficio e altri che riguardano propriamente il suo ufficio. Sembra necessario distinguere tra questi doveri, quelli che sono veri e propri atti amministrativi, in quanto sono rivolti verso i beni, e altri invece che sono disposizioni di leggi, che l'amministratore deve osservare, in quanto delimitano l'ambito della sua competenza, perché possa agire a nome della Chiesa e secondo le sue leggi.

Quelli che precedono l'assunzione dell'ufficio non possono essere evidentemente considerati atti amministrativi, ma sono semplicemente dei requisiti previ all'assunzione dell'ufficio. Ciò è chiaro per quanto riguarda il giuramento da prestare davanti all'ordinario, di amministrare bene e fedelmente i beni affidati (c. 1282, 1°). Ma non sembra che si possa dubitare neppure dell'inventario dei beni che deve essere fatto prima: si tratta infatti di individuare e recensire i beni su cui riceverà l'amministrazione (c. 1283, 2°-3°).

---

<sup>53</sup> Come questo possa essere fatto valere in foro giudiziale, dipende dalle diverse situazioni. Il codice distingue gli atti invalidi e gli atti illegittimi (cf. c. 1281 §3 e c. 639).

Tra i diversi doveri degli amministratori, il c. 1284 racchiude i doveri e i compiti dell'amministratore entro la formula della diligenza del buon padre di famiglia. L'economo deve usare nell'amministrazione dei beni quella diligenza che un buon padre di famiglia usa per i propri beni. Da tale principio vengono fatti derivare alcune applicazioni precise. Il §2 connette chiaramente quanto sta per dire con il §1 («Exinde»). Essi si riassumono in concreto nelle funzioni dell'amministrazione stessa, ossia tutela, incremento e applicazione degli stessi beni per i fini per i quali sono stati dati.

La tutela in concreto si realizza con la vigilanza perché i beni non soffrano deterioramento o periscano. Allo scopo si raccomanda, per quanto è possibile, l'assicurazione degli stessi beni (1°). Appartiene ancora alla tutela, la raccomandazione perché la titolarità dei beni sia assicurata anche civilmente (2°-3°); ugualmente si dica dell'obbligo di ordinare e conservare nell'archivio i documenti e gli strumenti (9°).

Appartiene invece all'incremento e alla fruttificazione e applicazione dei beni, il dovere di esigere accuratamente e al tempo giusto i redditi e i proventi dei beni, e conservarli (4°-5°).

Altre norme tendono alla prudente amministrazione dei beni. Ma l'osservanza di tali prescrizioni non sono propriamente atti amministrativi. In questo contesto vengono le seguenti norme: la norma circa il bilancio preventivo e consuntivo (c. 1284 §3); l'osservanza delle norme civili e canoniche, come pure il rispetto delle pie volontà (c. 1284 §2, 3°); la tenuta in buon ordine dei libri e la compilazione del resoconto (c. 1284 §2, 7°-8°); la proibizione di fare elemosine di beni che facciano parte del patrimonio stabile (c. 1285); il rispetto delle leggi circa la conduzione di opere e circa la mercede agli operai (c. 1286), come pure il resoconto an-

nuale all'autorità competente e il resoconto delle offerte ai fedeli (c. 1287).

Tra questi atti una particolare menzione merita il c. 1288: l'amministratore prima di iniziare una lite in foro civile o di rispondere ad una chiamata, deve avere la licenza da parte dell'ordinario proprio. L'obbligo di tale licenza ha fatto pensare a qualcuno che si tratti di un atto di straordinaria amministrazione. Non pare che sia la ragione esatta. Chi viene convocato in giudizio o chi avvia un giudizio non compie propriamente un atto di amministrazione. La norma va ricercata in tante ragioni, particolarmente di risonanza e di scandalo, ed anche di pericoli che ne potrebbero derivare ai beni della Chiesa. Diverso invece è il caso della prescrizione del c. 1284 §2, 6°, che stabilisce la necessità di avere il consenso dell'Ordinario quando si tratta di collocare il denaro superfluo. Qui siamo di fronte ad un atto di amministrazione che supera le competenze dell'amministrazione ordinaria. Rientra pertanto nella norma generale del c. 1281, sugli atti di amministrazione straordinaria.

#### 4.4 *Atti di amministrazione straordinaria*

Va rilevato che là dove l'economo non è superiore, l'atto di amministrazione straordinaria non è posto dall'economo, ma dal superiore (cf. c. 1277; c. 638 §2). Da ciò si deduce che l'atto di amministrazione straordinaria propriamente non appartiene all'economo, ma al superiore, a colui che ha il potere di governo. Se il superiore è il vescovo, il controllo è previsto attraverso il consiglio per gli affari economici (c. 1277); se si tratta di un superiore religioso, l'atto appartiene al superiore, ma con il consenso del suo consiglio (c. 638 §1). Il c. 1281 riguarda pertanto gli atti di amministrazione posti

dalle altre persone giuridiche subordinate o al Vescovo o alla Sede Apostolica. La normativa non riguarda tanto la formazione dell'atto di amministrazione straordinaria all'interno della stessa persona giuridica, ma la relazione con l'autorità gerarchica superiore. Indipendentemente dall'autorità che pone l'atto di straordinaria amministrazione, il codice stabilisce la necessità del controllo dell'autorità gerarchica attraverso la licenza, richiesta per la stessa validità dell'atto. L'ufficio dell'economo è pertanto eminentemente esecutivo. Esso sottosta non solo alla norma, sia autonoma che subordinata, ma il suo compito è limitato alla amministrazione in senso stretto, ossia tutela, fruttificazione, destinazione e applicazione dei beni. Gli altri atti non rientrano nella competenza del suo ufficio.

## **5. Nozione di amministrazione**

Possiamo tentare di raccogliere i diversi elementi che abbiamo avuto modo di sottolineare o di mettere in luce, in vista di precisare il concetto di amministrazione.

### **5.1 *La potestà amministrativa***

Quando parliamo di amministrazione dei beni temporali della Chiesa, noi ci collochiamo nell'esercizio del potere di governo della Chiesa. Non di quello legislativo o di quello giudiziale. Fare le leggi circa l'amministrazione non significa compiere un atto di amministrazione dei beni, ma un atto legislativo; dirimere a livello giudiziale una lite circa i beni, non è un atto di amministrazione, ma un atto giudiziale. Ci collochiamo piuttosto nel campo della giurisdizione esecutiva o amministrativa. Nell'ambito del potere amministrativo, esiste poi un potere normativo, attraverso i decreti ge-



nerali esecutivi (c. 31) e le istruzioni (c. 34), e un potere amministrativo con atti singolari (c. 35ss). La dottrina, riconduce il potere circa i beni temporali ad un atto del potere esecutivo o amministrativo: «Quod gubernatio personis, id administratio est rebus acquisitis. Sicut per gubernationem personae incolumes servantur, atque ad finem proprium apte perducuntur, ita per administrationem res acquisitae conservantur atque ad fines proprios adhibentur»<sup>54</sup>. Ma come il legislatore configura tale potere sulle cose, quando parla dell'amministrazione? Il c. 1254 rivendica il diritto ai beni attraverso quattro verbi: acquirere, retinere, administrare et alienare. Non c'è dubbio che ognuno di questi atti esprime un potere di governo sulle cose. Esso tuttavia viene precisato in modo diverso. Il potere amministrativo è uno di questi poteri esercitato sulle cose. L'amministrazione, in quanto si distingue dall'acquisto e dall'alienazione, è detta dalla dottrina amministrazione in senso proprio o stretto. Scrive Wernz: «Administratio bonorum ecclesiasticorum, quatenus ab acquisitione et alienatione distinguitur, denotat illos actus, qui ad conservationem et meliorationem substantiae bonorum ecclesiasticorum iam acquisitorum aut ad legitimam perceptionem, conservationem, meliorationem atque praesertim applicationem fructuum et reddituum ecclesiasticorum referuntur»<sup>55</sup>. E Vromant schematizza il concetto come segue: «Administratio proprie et stricte dicta complectitur actus quibus: 1° res acquisitae conservantur; 2° fructus illarum rerum gignuntur: omnes actus scilicet quibus res acquisitae meliores atque utiliores fiunt vel fecundiores; actus quoque quibus fructus tempore debito percipiuntur;

---

<sup>54</sup> G. VROMANT, *De bonis Ecclesiae temporalibus* (cf. nt. 35), n. 180.

<sup>55</sup> *Ius Canonicum* (cf. nt. 16), n. 746.

nec non personis convenienter applicantur». E conclude: «Administratio ergo stricte dicta distinguitur ab acquisitione, neque cum ea confunditur»<sup>56</sup>.

## 5.2 *L'ufficio dell'amministratore*

Di fatto il legislatore configura l'ufficio di economo, proprio nella prospettiva di amministrare i beni, nel senso stretto della parola. Se noi infatti leggiamo le competenze dell'economo come sono descritte dal c. 1284 non facciamo fatica a renderci conto come quelle competenze rientrino sostanzialmente nelle funzioni tipiche dell'amministrazione in senso proprio e stretto. Senza dubbio l'economo è un ufficio ecclesiastico, a norma del c. 145. Esso è istituito dallo stesso legislatore universale, per ogni persona giuridica pubblica. Le competenze dell'economo, nei suoi diritti e doveri, sono descritti dalla legge stessa, in relazione al significato proprio, che il legislatore dà di amministrazione fin dal primo canone, ossia come atto distinto dall'acquire, dal retinere, dall'alienare. Gli atti propri dell'amministratore-economo secondo il diritto canonico sono pertanto quelli che ci riconducono ai tre aspetti sottolineati dalla definizione di Wernz e ripetuta poi dalla dottrina, quando intende parlare della amministrazione in senso proprio o in senso stretto: conservazione, miglioramento e applicazione dei beni per i propri fini. Questo non significa che gli atti circa i beni si esauriscano in questi. Significa solo che il codice configura così l'ufficio di economo o amministratore dei beni nella Chiesa. Altri atti infatti di amministrazione, che il codice pur conosce, non appartengono per ufficio all'economo, ma sono riservati piuttosto all'ufficio di supe-

---

<sup>56</sup> *De bonis Ecclesiae* (cf. nt. 35), n. 180.

riore, o comunque necessitano di un intervento specifico del superiore, che è chiamato a porre l'atto amministrativo stesso, o a dare un consenso o un'autorizzazione. All'economo è affidato il compito di amministrare i beni. Quando il codice parla di amministrazione in questo caso intende l'amministrazione ordinaria, perché è questa che appartiene all'economo in forza del suo ufficio.

Il c. 1279, pur distinguendo l'ufficio di amministratore da quello di superiore, enuncia un principio di ordine generale e stabilisce che l'amministrazione dei beni ecclesiastici compete a colui «qui immediate regit personam ad quam eadem bona pertinent». In questo modo l'ufficio di superiore e l'ufficio di economo vengono ricondotti all'unità nella persona del superiore della persona giuridica. Si tratta però di due uffici distinti ed anche separabili. Di fatto il codice stabilisce che in alcuni casi tale separabilità sia obbligatoria (Vescovo diocesano e superiore religioso maggiore), in altri la fa dipendere dal diritto particolare, o dagli statuti o dalla consuetudine. Quando questa separazione avviene, emerge anche la funzione del superiore nel campo amministrativo. Nei due casi esemplari, regolati dallo stesso codice, ossia da una parte il vescovo diocesano e il superiore maggiore religioso e dall'altra l'economo diocesano e l'economo religioso, il rapporto è di dipendenza, nel senso che l'economo deve operare sotto le direttive del superiore. Ciò non significa e non può significare che l'economo amministra a nome e per mandato del Vescovo o del superiore, in quanto l'economo ha un suo proprio ufficio, con potestà ordinaria, a norma dello stesso ordinamento giuridico. E il Vescovo a sua volta non può rivestire l'ufficio di economo. Ciò non significa neppure che il superiore non possa porre validamente gli atti spettanti in forza del-

l'ufficio all'economo. Il c. 638 §2 lo dà come ovvio: «Expensas et actus iuridicos ordinariae administrationis, praeter Superiores, faciunt, intra fines sui muneris, officiales quoque, qui in iure proprio ad hoc deputantur». Per il Vescovo, segue dall'affermazione generale del c. 381 §1, che enuncia un principio di ordine dottrinale: «Episcopo dioecetano in dioecesi ipsi commissa omnis competit potestas ordinaria, propria et immediata, quae ad exercitium eius muneris pastoralis requiritur, exceptis causis quae iure aut Summi Pontificis decreto supremae aut alii auctoritati ecclesiasticae reserventur». Il Vescovo pertanto può sempre porre validamente atti di amministrazione. Si può concludere allora che il Vescovo e il superiore sono amministratori nel loro ambito? Propriamente no, perché il legislatore vuole che tale compito per ufficio sia affidato propriamente ad altri. E il Vescovo (e il Superiore) che si sostituisce all'economo in via ordinaria nell'amministrazione, opererebbe validamente, ma certamente in violazione della norma canonica. Egli rimane in qualche modo amministratore nato, ma non è propriamente amministratore, in forza di un ufficio. Comunque certamente non è corretto affermare che il vescovo (o il superiore) amministri i beni, attraverso l'economo e questi sia semplicemente un suo tramite.

### 5.3 *Gli atti di amministrazione straordinaria*

Esistono casi che il codice fa rientrare nel concetto di amministrazione, ma che propriamente non appartengono all'economo, ma piuttosto al superiore. Il c. 1277 tratta esplicitamente del Vescovo diocesano: è lui che pone gli atti di amministrazione straordinaria o di amministrazione ordinaria di maggiore importanza, benché il legislatore prescriva che per porre tali atti

debba seguire una particolare procedura; di ascolto (atti di maggiore importanza) o di previo consenso (atti di amministrazione straordinaria). Similmente vale per gli istituti religiosi. Il c. 638 §§1 e 3 prevede una particolare procedura per porre gli atti di amministrazione straordinaria o di alienazione. Il diritto proprio dei religiosi in via generale riserva tali atti al superiore religioso competente, sia pure previo consenso dei rispettivi consigli. Anzi il diritto proprio dei religiosi spesso prevede anche gli atti ordinari di maggiore importanza riservati anch'essi al superiore. Ossia per gli istituti religiosi avviene nella dottrina e nella prassi l'equiparazione alla legislazione per i vescovi in relazione ai beni della diocesi.

Ma qualora si tratti di persone giuridiche soggette, gli amministratori anche se superiori, oltre alle procedure previste dal diritto proprio, o dagli statuti, per quanto riguarda la vita interna della stessa persona giuridica, di norma hanno bisogno per gli atti di amministrazione straordinaria anche di una speciale licenza da parte dell'autorità gerarchica superiore, ossia dell'ordinario proprio o comunque del superiore gerarchico superiore, che ha il controllo della stessa persona giuridica, come risulta dal c. 1281. La novità di questo canone, rispetto al c. 1277 e al c. 638 §1, sta proprio nel fatto che prende in considerazione le persone giuridiche soggette. In questi casi, il codice non tratta dell'autorità che pone gli atti di amministrazione straordinaria, come fa per i beni della diocesi e i beni degli istituti religiosi, ma della licenza necessaria da parte dell'autorità gerarchica superiore per porre tali atti. Gli atti in quanto tali infatti spettano al superiore interno della stessa persona giuridica, proprio in base al principio che l'amministrazione spetta in via normale allo stesso superiore. Se poi il diritto proprio o gli statuti o la con-

suetudine divide i due uffici, la stessa fonte dovrà stabilire a chi spetta e come si debba procedere nel porre gli atti di amministrazione straordinaria.

Risulta pertanto che gli atti di amministrazione straordinaria propriamente non rientrano nell'ambito dell'ufficio dell'eonomo, ma del superiore della stessa persona giuridica, sia pure con tutte le precisazioni e determinazioni date dal legislatore. A questo punto non si può evitare la domanda sul perché gli atti di amministrazione straordinaria siano di competenza del superiore.

Il codice definisce gli atti di amministrazione straordinaria in base ad una espressione che include due elementi. Sono atti di amministrazione straordinaria quelli «qui fines modumque ordinariae administrationis excedunt» (c. 1281)<sup>57</sup>. Ma per sapere quali siano tali atti è necessario l'intervento dell'autorità competente che definisca in concreto tali atti: per il Vescovo diocesano la competenza spetta alla Conferenza Episcopale (c. 1277); per gli istituti di vita consacrata, il diritto proprio (c. 638 §1); per le persone giuridiche in genere, gli statuti o l'intervento del vescovo diocesano che ha giurisdizione su tali persone giuridiche (c. 1281 §2)<sup>58</sup>.

La differenza tra amministrazione ordinaria e straordinaria si definisce in base a due elementi: ossia uno in relazione al concetto stesso di amministrazione ordinaria, secondo la definizione che è stata offerta. I «fines» sono i limiti imposti dal concetto stesso di am-

---

<sup>57</sup> Un'espressione analoga ritorna nel c. 638 §1: «actus qui finem et modum ordinariae administrationis excedant»; «actus qui finem et modum ordinariae administrationis excedunt» (c. 1281 §2); «actus qui ordinariae administrationis fines excedunt» (c. 1524). In quest'ultimo caso, come si vede, si fa riferimento solo ai «fines» e si omette il «modus».

<sup>58</sup> Quando la licenza è richiesta, è per la validità dell'atto stesso (c. 1281 §1).

ministrazione ordinaria, ossia dalle stesse finalità dell'amministrazione ordinaria, secondo i tre criteri indicati. Tuttavia il secondo elemento restringe ulteriormente il concetto di amministrazione ordinaria, in quanto il legislatore considera di fatto amministrazione straordinaria quelli che superano il «modus», ossia la misura e la quantità. Anzi il c. 1277 insinua un ulteriore restringimento del concetto di amministrazione ordinaria, quando parla di un atto di maggiore importanza, in base alla consistenza patrimoniale della persona giuridica, che pertanto viene sottoposto anch'esso ad una particolare procedura, anche se non rigorosa come quella prevista per l'amministrazione straordinaria. Proprio perché si tratta di concetti relativi alla amministrazione ordinaria, alla consistenza patrimoniale della persona giuridica e alla quantità, il legislatore richiede per la determinazione concreta dell'atto di amministrazione straordinaria l'intervento positivo dell'autorità competente. Di fatto gli atti di amministrazione straordinaria devono essere ulteriormente determinati (cc. 638 §1, 1277, 1281 §2). Analogamente e a maggior ragione si dica per gli atti di alienazione, che non si identificano con quelli di straordinaria amministrazione, in quanto rispondono ad una ragione diversa della legge, e vengono regolati in modo diverso<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Che gli atti di alienazione non possano essere identificati semplicemente con gli atti di amministrazione straordinaria, sembra risultare evidente dalla legislazione: il c. 1254 §1 distingue chiaramente l'amministrare dall'alienare, — come precisa lo stesso coetus: «alienare» è stato aggiunto appositamente nella redazione del canone; la motivazione data è precisamente perché amministrare non è lo stesso che alienare; *Communicationes* 12 (1980) 396; sia perché l'alienazione risponde ad una *ratio legis* diversa, ossia assicurare il patrimonio dei beni della Chiesa; sia perché è regolata in modo distinto, sotto un titolo diverso nel codice;

L'amministrazione straordinaria pertanto è un atto di amministrazione la cui competenza è riservata al superiore, e per di più può esigere la licenza dell'autorità più alta qualora si tratti di una persona giuridica subordinata all'interno della diocesi o di un istituto di vita consacrata.

## Conclusione

L'ordinamento canonico prevede due uffici, ciascuno con proprie competenze: quello di superiore e di economo o amministratore. I due uffici possono essere cumulati da un'unica persona, come possono essere anche distinti. Per garantire che ogni persona giuridica abbia il proprio amministratore, il c. 1279 §1 stabilisce in linea di principio che il superiore sia anche amministratore. Ma lo stesso ordinamento giuridico prevede casi di grande rilievo istituzionale in cui le due figure non solo possono essere separate, ma lo devono.

Quando il superiore è anche economo, egli riveste la duplice figura, al punto che nella vita interna della stessa persona giuridica non si pone il problema di rap-

---

da quello di amministrazione straordinaria; sia perché per gli atti di alienazione è previsto l'intervento della stessa Sede Apostolica. Di fatto tra gli atti di alienazione rientrano beni, che hanno un particolare valore per motivi religiosi (beni votivi) o per motivi culturali (beni preziosi). Va pure aggiunto che gli atti di alienazione riguardano beni che appartengono al patrimonio stabile (c. 1291), mentre gli atti di straordinaria amministrazione riguardano il patrimonio fluttuante.

Se è vero che non mancano anche punti di contatto, e non potrebbe essere diversamente, in quanto si tratta sempre di beni della Chiesa, i punti di differenziazione non sono di poco peso. Gli atti di alienazione sono atti di amministrazione con una propria caratteristica, con una propria ragione legale, con una propria regolamentazione che va tenuta presente, per evitare confusioni.



porto tra superiore ed economo. Ma rimangono distinte, nella persona unica di superiore e amministratore, le due funzioni, con compiti propri. Le funzioni assegnate all'economo o all'amministratore e che costituiscono propriamente l'ufficio di economo, in quanto distinto dal superiore della persona giuridica, sono quelle della amministrazione ordinaria, ossia quella che consiste semplicemente nella tutela dei beni, nel suo miglioramento e fruttificazione, e nella applicazione per gli scopi ai quali tali beni devono servire.

Quando invece si tratta di amministrazione straordinaria, il legislatore fa intervenire il superiore. A questi spetta la competenza di porre atti di straordinaria amministrazione o di amministrazione di maggiore importanza, anche se egli stesso può essere vincolato a determinate procedure, o di dare un consenso o un'approvazione o un'autorizzazione esplicita.

Se poi si tratta di persone giuridiche pubbliche soggette, il legislatore vuole che tali atti siano sottoposti anche alla previa licenza della stessa autorità gerarchica. L'ordinamento canonico per quanto riguarda gli atti di amministrazione straordinaria non impone l'obbligo della licenza della Sede Apostolica. La licenza della Sede Apostolica è richiesta invece per gli atti di alienazione quando superino una determinata somma o quando abbiano per oggetto beni, che esigono una particolare vigilanza o per la preziosità o per lo speciale legame con la volontà dell'offerente (cf. c. 1292). Questo significa che il superiore, anche quando non sia amministratore o economo, conserva dei compiti propriamente amministrativi, quali sono gli atti di amministrazione straordinaria o di maggiore importanza.

Risulta così che l'amministratore o economo in forza del suo ufficio, in quanto cioè distinto dal superiore, ha solo il compito dell'amministrazione ordina-

ria. Quando si entra nel campo dell'amministrazione straordinaria o di maggiore importanza, o negli atti di alienazione, deve intervenire il superiore stesso della persona giuridica, il quale o pone direttamente tali atti, o dà il suo consenso, o l'autorizzazione o licenza, secondo il diritto particolare o statutario. Se poi si tratta di una persona giuridica soggetta, allora può essere necessaria anche l'autorizzazione dell'autorità gerarchica superiore (cf. cc. 1281 §§1-2; 638). Nei casi in cui impone la separazione dell'ufficio di superiore da quello di amministratore (cf. c. 494 §1, c. 636 §1), il codice non priva il superiore del potere di amministrare i beni, ma gli impone di creare un ufficio apposito, con l'obbligo di astenersi dall'intervenire nell'amministrazione dei beni, affidata *vi officii* all'economo.

VELASIO DE PAOLIS, C.S.