

**LA STRUTTURA AMMINISTRATIVA DELLA PARROCCHIA:  
PROPRIETÀ, ATTI AMMINISTRATIVI,  
RESPONSABILITÀ CIVILE E PENALE**  
*Avvocato Alessandro Picozzi*

**1. Le fonti giuridiche**

La relazione parte dalle considerazioni contenute nel documento finale del Sinodo dei Vescovi del 1967 che indica nel cosiddetto "*principio di sussidiarietà*" la base per l'applicazione del diritto patrimoniale della Chiesa. Ciò per il fatto che l'amministrazione dei beni deve tenere conto delle Leggi e dei Regolamenti di ciascuno stato nonché degli atti amministrativi e perfino degli usi presenti nella realtà civile. Tale orientamento ha trovato compiuta attuazione, in Italia, tanto nella legge di Revisione del Concordato che nella redazione del nuovo Codice di Diritto Canonico. Temporalmente è il Codice ad aver visto per primo la luce, nel 1983, ma dal punto di vista sistematico è meglio tenere in considerazione, come fonte primaria, la Legge di Revisione del Concordato, promulgata nel 1984. Ciò per il fatto che la legge civile, soprattutto in materia di beni immobili, traccia le linee entro le quali deve svolgersi correttamente l'attività di amministrazione e gestione.

**Il Concordato**

Come tutti sanno, la Revisione del Concordato è un accordo tra stati, quello dell'Italia e quello del Vaticano, frutto di un lungo lavoro di mediazione sfociato in un Protocollo firmato a Roma il 15 novembre del 1984. Il trattato è stato recepito nell'ordinamento italiano con due leggi delle quali la seconda, n. 222 del 20 maggio 1985, è quella che prendiamo in considerazione oggi e che viene generalmente chiamata Concordato o Nuovo Concordato o Legge 222. Di tutti gli articoli contenuti nel testo, prenderemo in considerazione soprattutto i numeri 2,3,5,7 e 12. Trattandosi poi di una fonte normativa derivante da un trattato, si dice ordinariamente che tali disposizioni sono di "*origine pattizia*".

**Il Codice di Diritto Canonico**

Il nuovo codice è stato approvato nel 1983 e sostituisce il vecchio codice del 1917. A noi interessa in particolare il Libro Quinto che riguarda la disciplina dei beni temporali della Chiesa. Occorre pure tenere presenti le norme sulle persone giuridiche, sull'esercizio della potestà di governo, sulle associazioni di fedeli, sull'amministrazione dei beni delle parrocchie e delle chiese, sugli istituti religiosi e quelli secolari e le società di vita apostolica, infine sugli atti e sui ricorsi amministrativi.

## **L'IMA Istruzione in Materia Amministrativa**

La 32<sup>a</sup> Assemblea Generale della Conferenza Episcopale Italiana (Roma, 14–18 maggio 1990) approvò l'Istruzione in materia amministrativa, pubblicata il 1° aprile 1992. Essa intendeva favorire l'applicazione, in ambito patrimoniale e amministrativo, del nuovo codice di diritto canonico (1983) e della Legge 222. Attualmente l'IMA costituisce un corpo di delibere della CEI che viene utilizzato nell'amministrazione delle parrocchie come fonte normativa di carattere primario al pari delle altre norme. In particolare le delibere IMA riguardano la somma minima e quella massima per gli atti da autorizzare ai sensi del canone 1292; gli atti di straordinaria amministrazione; i contratti di locazione; i criteri di ripartizione, assegnazione e gestione delle somme rinvenenti dall'Otto per mille; il testo unico delle disposizioni di attuazione delle norme per il sostentamento del clero; la raccolta di offerte per necessità particolari la definizione delle iniziative promozionali di sostegno per il clero e per la Chiesa cattolica. Trattasi dunque di linee guida di carattere legislativo promananti da atti (delibere) aventi forza di leggi in ambito territoriale italiano. La nuova Istruzione è stata approvata dalla 54<sup>a</sup> Assemblea Generale nel 2005. Con decreto in data 1° settembre 2005, il Cardinale Presidente ne ha disposto la promulgazione attraverso la pubblicazione nel "Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana".

Il testo, che mantiene sostanzialmente la struttura e l'impianto della prima versione, è corredato da quattro allegati: classificazione degli enti ecclesiastici ai fini del riconoscimento civile (A), controlli canonici sugli atti di straordinaria amministrazione (B), bozza del decreto del Vescovo diocesano circa la definizione degli atti di amministrazione straordinaria per gli enti a lui soggetti (C), attestazione circa le norme statutarie dell'ente parrocchia (D).

### **La normativa territoriale**

Vale la pena, per completezza, accennare alla legislazione canonica provinciale e regionale e alla legislazione diocesana.

Secondo quanto disposto ai canoni 431-432 e 435-446 i Vescovi di una determinata provincia ecclesiastica possono dare economico amministrative per le loro Chiese. Le deliberazioni che approvano eventuali accordi con l'autorità regionale civile sono vincolanti per le diocesi interessate a condizione che abbiano ottenuto la *recognitio* della Santa Sede.

Di grande importanza e di grande rilievo pratico è anche la legislazione diocesana in materia economico amministrativa stabilita dal Vescovo anche nell'ambito del sinodo diocesano. Per quanto riguarda il nostro convegno, va detto che la legislazione diocesana riguarda, tra gli altri argomenti, norme relative ai consigli parrocchiali per gli affari economici, quelle tributarie e per la destinazione delle collette, quelle per gli enti canonici nonché la costituzione di un eventuale fondo di solidarietà diocesano. In più la legislazione diocesana si occupa della definizione degli atti di straordinaria amministrazione, il regolamento delle

fondazioni pie, la disciplina del clero diocesano con riferimento ai beni e le norme circa la remunerazione che i sacerdoti ricevono dagli enti ecclesiastici presso i quali esercitano il ministero.

## **Il Regolamento Diocesano del CPAEE**

Ultimo, sotto il profilo della gerarchia delle fonti, luogo di produzione normativa è il Regolamento diocesano per il funzionamento del Consiglio Parrocchiale per gli Affari Economici. Questo Consiglio (C. P. AA. EE.), costituito dal Parroco a norma del can. 537 del Codice di diritto Canonico, è l'organo di collaborazione dei fedeli con il Parroco nell'amministrazione dei beni della Parrocchia.

Ha i seguenti compiti:

- a) coadiuvare il parroco nel reperimento dei mezzi economici necessari per la gestione ordinaria e straordinaria dei beni di proprietà della Parrocchia, per l'esercizio del culto, lo svolgimento delle varie attività pastorali e il sostentamento del clero addetto alla Parrocchia;
- b) coadiuvare il Parroco nel predisporre il bilancio preventivo dell'amministrazione ordinaria e straordinaria della Parrocchia, elencando le voci di spesa prevedibili per i vari settori di attività e individuando i relativi mezzi di copertura;
- c) approvare alla fine di ciascun esercizio, previo esame dei libri contabili e della relativa documentazione, il rendiconto consuntivo generale e dei vari settori di attività;
- d) verificare, periodicamente, la corretta attuazione delle previsioni di bilancio e procedere alle variazioni di bilancio che si rendessero necessarie;
- e) esprimere il parere sugli atti di straordinaria amministrazione; tale parere dovrà essere allegato alle domande di autorizzazione al compimento di tali atti, presentato all'Ordinario Diocesano a norma delle leggi canoniche;
- f) vigilare sulla buona conservazione degli immobili di proprietà della Parrocchia, proponendo le operazioni necessarie per la loro accurata manutenzione;
- g) curare l'aggiornamento annuale dell'inventario e dello stato patrimoniale della Parrocchia, proponendo le operazioni necessarie per la loro accurata manutenzione;
- h) nelle Parrocchie affidate a Istituti Religiosi il C. P. AA. EE. verificherà inoltre l'applicazione, per quanto attiene agli aspetti economici, della convenzione stipulata fra l'Ordinario Diocesano e l'Istituto Religioso, a norma del can. 520 del C. I. C.

## **2. L'Ente Ecclesiastico**

Gli enti ecclesiastici sono gli enti di religione o di culto riconosciuti come persone giuridiche nell'ordinamento statale. Le confessioni religiose, come tali, non sono di regola dotate di personalità giuridica.

Possono ottenere la personalità giuridica gli enti costituiti o approvati dall'autorità ecclesiastica, con sede in Italia ed aventi fini di religione o di culto che

siano stati riconosciuti, ai fini civili, persone giuridiche con decreto del Ministro dell'Interno (art.1 L.222/85 e art.2 L.13/91).

Una volta ottenuto il riconoscimento gli Enti ecclesiastici si iscrivono nel registro delle persone giuridiche tenuto presso ciascuna Prefettura, ciò allo scopo di rendere pubblico le finalità dell'ente e la sua legale rappresentanza

## **La Parrocchia**

Can. 515, Codice di Diritto Canonico

§ 1. La parrocchia è una determinata comunità di fedeli che viene costituita stabilmente nell'ambito di una Chiesa particolare, e la cui cura pastorale è affidata, sotto l'autorità del Vescovo diocesano, ad un parroco quale suo proprio pastore.

§ 2. Spetta unicamente al Vescovo diocesano erigere, sopprimere o modificare le parrocchie; egli non le eriga, non le sopprima e non le modifichi in modo rilevante senza aver sentito il consiglio presbiterale.

§ 3. La parrocchia eretta legittimamente gode di personalità giuridica per il diritto stesso.

## **La Parrocchia nell'Ordinamento Civile**

La parrocchia è un Ente Ecclesiastico civilmente riconosciuto (art. 4 l. 222/85), ovvero un *soggetto di diritto* che nasce ed è disciplinato dall'ordinamento canonico e – in forza del Concordato – viene riconosciuto anche dallo Stato Italiano, senza che sia necessaria una nuova concessione

Dunque, in quanto Ente Ecclesiastico Civilmente Riconosciuto, la Parrocchia:

1. non ha uno Statuto;
2. non ha un Consiglio di Amministrazione;
3. ha un unico rappresentante legale (il parroco o l'Amministratore parrocchiale; solo il Vescovo può nominarli);
4. può avere un ramo onlus (non è un altro soggetto giuridico ma, limitatamente ai profili tributari, viene trattato come se fosse un soggetto distinto nella Parrocchia).

## **La legale rappresentanza della Parrocchia**

La legale rappresentanza spetta al parroco nominato con decreto del Vescovo e registrato presso il Registro delle Persone Giuridiche (RPG) in Prefettura, Il parroco può, nei limiti dei poteri a lui riconosciuti dall'RPG impegnare la Parrocchia in obbligazioni aventi rilievo per la legge civile.

Il parroco è amministratore unico e legale rappresentante dell'ente. Egli può compiere tutti gli atti di ordinaria e straordinaria amministrazione.

Gli atti di straordinaria amministrazione, previsti dal Codice di diritto canonico integrato dalle delibere della CEI e dal decreto del Vescovo diocesano ai sensi del can. 1281, devono essere autorizzati dalla competente autorità ecclesiastica. Occorre inoltre la licenza della santa Sede per gli atti il cui valore superi la somma fissata dalla Conferenza Episcopale Italiana o aventi per oggetto i beni di valore artistico o storico o donati alla chiesa *ex voto*.

## **La titolarità dei rapporti giuridici**

La responsabilità amministrativa del Parroco è di natura personale (ovvero il parroco non può rinunciarvi a favore di altri soggetti) e globale (ovvero si estende a tutte le attività e a tutti i beni parrocchiali). Per l'ordinamento canonico tale responsabilità non è però assoluta in quanto è esercitata sotto la vigilanza del Vescovo (can. 519).

## **2. Il Patrimonio della Parrocchia**

### **Cos'è il patrimonio**

Per l'ordinamento civile il patrimonio è il complesso di rapporti economici attivi e passivi facenti capo ad un soggetto giuridico.

Nel nostro caso il soggetto giuridico in questione è la parrocchia e dunque il patrimonio della parrocchia va distinto da quello personale del parroco che rimane in ogni caso distinto da quello dell'ente.

La parrocchia come persona giuridica pubblica nell'ordinamento canonico deve avere i *"mezzi che si possono prevedere sufficienti a conseguire il fine stabilito"* (can. 114, par. 3). Pertanto, il decreto di erezione di una nuova parrocchia deve prevedere anche quali siano le strutture e i mezzi a disposizione della stessa. Solo conseguendo la personalità giuridica civile la parrocchia può ottenere l'intestazione degli immobili che costituiscono la sua dotazione patrimoniale iniziale, beni che possono provenirle a titolo gratuito (ad es. dalla parrocchia matrice) o a titolo oneroso (ad es. per acquisto).

Il patrimonio iniziale di una parrocchia può essere modificato a seguito di cessioni o di acquisizioni. Tutti questi atti rientrano nella straordinaria amministrazione: necessitano quindi delle apposite autorizzazioni canoniche.

I beni personali del parroco non vanno confusi con quelli della parrocchia e vanno tenuti distinti anche nella gestione.

Quando si parla di amministrazione del patrimonio della parrocchia si intende la necessità ed opportunità di compiere atti di natura conservativa posto che le alienazioni e gli acquisti attengono l'amministrazione straordinaria dei beni parrocchiali.

## Bei mobili e beni immobili

I beni sono mobili, quelli che per loro natura non sono costruzioni, aree o terreni, mobili registrati, quali mezzi di trasporto iscritti ai pubblici registri e dotati di targa (un automobile, una motocicletta) e immobili. Tra i beni mobili vanno ricomprese le partecipazioni al capitale sociale di società, i titoli eventualmente acquistati con denaro e il denaro stesso.

I beni del patrimonio sono amministrati dal parroco con l'ausilio del C.P. AA. EE. che ha *"funzione consultiva, non deliberativa. Il Parroco ne ricercherà e ne ascolterà attentamente il parere come valido strumento per l'amministrazione economica della Parrocchia"*. Questo il testo del can. 537 i quale stabilisce anche che *"In ogni parrocchia vi sia il consiglio per gli affari economici, che è retto, oltre che dal diritto universale, dalle norme date dal Vescovo diocesano; in esso i fedeli, scelti secondo le medesime norme, aiutino il parroco nell'amministrazione dei beni della parrocchia, fermo restando il disposto del can. 532"*, che riserva, appunto, al solo parroco la legale rappresentanza e l'amministrazione della parrocchia.

## 4. L'ordinaria e straordinaria amministrazione

L'ordinamento canonico stabilisce che gli atti di straordinaria amministrazione sono illeciti ed invalidi, se non sono prima autorizzati con decreto dell'Ordinario Diocesano.

Inoltre in forza dell'art. 7, c. 5 dell'Accordo di revisione del Concordato Lateranense del 1984 e dell'art. 18 della L.222/85, i controlli canonici hanno piena efficacia giuridica nell'ordinamento civile.

Pertanto il porre in essere uno qualunque di tali atti o contratti senza l'autorizzazione dell'Ordinario Diocesano è illegittimo sia sul piano canonico che sul piano civile.

La responsabilità degli atti di straordinaria amministrazione privi della Licenza dell'Ordinario è imputabile solamente alla persona fisica che ha sottoscritto l'accordo, che ne assume quindi personalmente le conseguenze, che non possono ricadere sull'ente.

## Fonti per l'individuazione

Perché la parrocchia possa procedere correttamente in questo ambito è necessario identificare con precisione quali siano gli atti di straordinaria amministrazione e quale sia il soggetto competente ad autorizzarli.

Gli atti di straordinaria amministrazione sono definiti dal Codice di diritto canonico (canoni 1291, 1295, 1297), integrati dalle delibere CEI e dal provvedimento del Vescovo diocesano emesso a norma del can. 1281, par. 2, dopo aver sentito il Consiglio per gli affari economici della Diocesi.

Nella nostra Diocesi il Decreto sugli Atti di straordinaria amministrazione, oltre all'osservanza di quanto sopra, è stato emanato in *data 1 gennaio 2004* e definisce

gli atti di straordinaria amministrazione e gli importi che richiedono la licenza scritta dell'Ordinario Diocesano.

Oltre a quanto previsto in generale per gli atti di amministrazione straordinaria, nel caso di alienazioni occorrerà essere particolarmente attenti alle motivazioni che consigliano l'operazione, al reimpiego della somma ricavata, alla convenienza economica, alla congruità del prezzo. E' necessario anche verificare che l'immobile da vendere non sia gravato da particolari oneri, anche di culto, o che non sia vincolato ad una particolare destinazione decisa da chi lo ha donato o lasciato per testamento; ricordare a proposito di vincoli la necessità dell'autorizzazione del Ministero per i Beni Culturali per ogni alienazione di bene immobile e mobile "culturale" (cioè ogni bene che risale a più di settant'anni or sono).

### **Atti peggiorativi**

Anche nel caso di contratti che peggiorano la situazione patrimoniale della parrocchia occorrerà vigilare sulla necessità dell'operazione e sulle condizioni ad essa connesse. Sono certamente da intendersi come atti pregiudizievoli del patrimonio: la cessione di diritti reali (uso, usufrutto, abitazione, superficie, ecc.), la costituzione di servitù (a favore, ad es. di ENEL, TELECOM, ecc., oppure a favore del Comune in relazione alla piazza di proprietà).

Sono considerati atti di straordinaria amministrazioni, oltre le alienazioni di immobili, anche la loro cessione in affitto o in comodato gratuito, le acquisizioni (perché potrebbero essere gravate di oneri anche non evidenti), l'incarico a professionisti e le attività finanziarie di investimento anche prudenziale.

Al concetto di alienazione è possibile associare quello di atto peggiorativo del patrimonio. In tale definizione, secondo il canone 1295, è possibile racchiudere ogni genere di atto che in potenza possa provocare un peggioramento della sfera patrimoniale della persona giuridica.

Infatti nel rilasciare la dovuta autorizzazione l'autorità ecclesiastica competente non è chiamata a valutare se concretamente l'atto che si vuole compiere abbia conseguenze positive o negative per l'ente ecclesiastico che ne fa richiesta; ma deve semplicemente considerare se, in astratto, si possa recare nocimento al patrimonio della persona giuridica.

### **La nullità degli atti ex art. 18 L. 222/85**

Il canone di riferimento per l'alienazione è il can. 1291 che enuncia *“per alienare validamente i beni che costituiscono legittima assegnazione il patrimonio di una persona giuridica pubblica, e il cui valore ecceda la somma fissata dal diritto, si richiede la licenza dell'autorità competente a norma del diritto”*.

La procedura canonica di autorizzazione al compimento di tali atti assume rilevanza nell'ordinamento statale italiano per il rinvio fatto dall' art. 18 Legge 222/85. In tale articolo si trova affermato:

*“Ai fini dell’invalidità o inefficacia di negozi giuridici posti in essere da enti ecclesiastici non possono essere opposte a terzi, che non ne fossero a conoscenza, le limitazioni dei poteri di rappresentanza o l’omissione di controlli canonici che non risultino dal codice di diritto canonico o dal registro delle persone giuridiche”*

## **5. L’ordinaria amministrazione**

Sono dunque atti di ordinaria amministrazione quelli relativi alla gestione corrente della Parrocchia e, in particolare, quelli riguardanti **l’archivio parrocchiale**, la cassa e le offerte e la tenuta dei libri obbligatori. L’IMA del 2005 considera **libri obbligatori** il registro delle SS. Messe, quello dei legati, quello delle entrate e delle uscite, il libro dell’amministrazione dei beni, quello dei catecumeni, dei battezzati, delle cresime dei matrimoni e dei defunti.

## **6. La straordinaria amministrazione**

Ora comprendiamo che tutti gli atti che in qualche modo impegnano la parrocchia devono essere considerati di straordinaria amministrazione anche se a titolo gratuito. Ciò per il fatto che l’attività esterna dell’ente ecclesiastico, quella espressa dalla manifestazione di volontà del suo legale rappresentante, il parroco, che con la propria firma impegna l’ente stesso, produce rapporti obbligatori dai quali nascono impegni di contenuto economico. Pertanto, oltre a quelli relativi a contratti, a conferimento di incarichi professionali, ad atti comunque riguardanti immobili (anche per manutenzione ordinaria o per la cessione a qualunque titolo) e ad atti aventi contenuto economico e per ciò considerati pregiudizievoli, il decreto del Vescovo individua precisamente quegli atti appartenenti alla sfera della straordinaria amministrazione.

Il decreto del Vescovo è dunque fonte particolare, cioè territoriale, di produzione normativa per le parrocchie.

## **7. La responsabilità del Parroco e degli altri rappresentanti**

La disposizione n. 104 dell’IMA prevede che in luogo del parroco sia un altro soggetto, anche non presbitero, ad assumere per un atto specifico la legale rappresentanza della Parrocchia. In questo caso il soggetto deve essere munito di valida **procura**, detta speciale, rilasciata dal parroco e conforme all’atto da compiere. Se si tratta di un atto pubblico anche la procura deve essere rilasciata per atto pubblico. E’ anche possibile che, in caso di vacanza della parrocchia o di impedimento del parroco il Vescovo debba nominare un amministratore parrocchiale nella persona di un sacerdote tenuto agli stessi obblighi del parroco.

Dalla legale rappresentanza della parrocchia, anche da parte di un procuratore speciale o di un amministratore parrocchiale discende la responsabilità civile del rappresentante.

## **La responsabilità civile**

Nel nostro ordinamento la responsabilità civile deriva dalle obbligazioni che si assumono con la conclusione di un contratto oppure quelle che nascono dalla commissione di un evento che procura danni a terzi. Nel primo caso si parla di responsabilità da contratto e nel secondo di responsabilità per il risarcimento di un danno. Dal momento che il Parroco, o il procuratore, agisce non in proprio ma in rappresentanza della Parrocchia, la sua attività impegna la responsabilità civile dell'ente ecclesiastico verso i terzi (un dipendente, un affittuario oppure una persona che si è fatta male cadendo nei locali della parrocchia). Diverso è il caso in cui il Parroco, violando i doveri del proprio ufficio rechi danno alla Parrocchia, in questo caso egli dovrà rispondere personalmente verso l'ente con il proprio patrimonio personale.

## **La responsabilità penale**

Infine va valutata la responsabilità penale che, invece, è personale del Parroco. La responsabilità penale si configura ogni volta che un comportamento anche omissivo, viola la legge penale e dunque attiva l'interesse pubblico all'accertamento del fatto "reato" ed alla irrogazione della sanzione penale al colpevole. Dalla responsabilità personale ed individuale del parroco potrebbe però discendere una responsabilità civile dell'Ente ecclesiastico al risarcimento del danno alla cosiddetta parte offesa. La violazione di una norma antinfortunistica durante lavori commissionati dalla parrocchia potrebbe portare, per esempio, all'accertamento della responsabilità penale del Parroco, che dunque subirebbe un processo penale, ma anche alla condanna della parrocchia al risarcimento del danno (per la responsabilità civile); ciò nel caso che la violazione della norma abbia comportato, sempre per esempio, un infortunio e un danno ad una persona. I reati che invece fossero commessi dal parroco al di fuori delle sue funzioni, mettiamo il caso in occasione di un incidente stradale con la propria auto, non comporterebbero il coinvolgimento della responsabilità civile della parrocchia.