
AGGIORNAMENTI NORMATIVI

L'ALIENAZIONE DEI BENI ECCLESIASTICI E I COSIDDETTI "ATTI PEGGIORATIVI"

Quando l'atto di alienazione coinvolge una persona giuridica è necessario che tale decisione sia assunta e manifestata dagli organi competenti; a questa regola è assoggettato anche l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto che può agire solo attraverso gli organi definiti dal Codice di diritto canonico (per es. il parroco, ai sensi dei cann. 532 e 1279) o/e dagli statuti (ai sensi del can. 118)¹.

L'agire dei soggetti canonici pubblici è però caratterizzato da un istituto giuridico del tutto peculiare in quanto per porre un atto valido l'organo/ufficio cui compete l'amministrazione deve acquisire previamente l'autorizzazione dell'autorità competente² ai sensi del canone 638 per gli istituti religiosi,

«§ 1. Spetta al diritto proprio determinare, entro l'ambito del diritto universale, quali sono gli atti che eccedono il limite e le modalità dell'amministrazione ordinaria, e stabilire ciò che è necessario per porre validamente gli atti di am-

¹ Si vedano l'articolo *L'amministrazione degli enti ecclesiastici* in *exLege* 2/2012 e A. ZAMBON, *La struttura amministrativa della diocesi e della parrocchia* in questo stesso numero.

² CEI, *Istruzione in Materia Amministrativa*, 2005, «60. Nell'ordinamento canonico è stabilito, a motivo del carattere pubblico dei beni ecclesiastici, il principio che gli amministratori delle persone giuridiche pubbliche pongono invalidamente atti che oltrepassano i limiti e le modalità dell'amministrazione ordinaria, a meno che non abbiano ottenuto prima l'autorizzazione scritta dall'autorità ecclesiastica competente (cfr can. 1281 § 1). I controlli canonici previsti per gli atti di straordinaria amministrazione sono di tre tipi: a) la licenza (denominata anche autorizzazione, permesso o nulla osta) data in forma scritta dall'autorità ecclesiastica cui la persona giuridica è soggetta; b) il consenso dato da un organo collegiale al Vescovo diocesano o al superiore per gli atti che questi compie come amministratore unico di una persona giuridica, ovvero che questi autorizza. Tale consenso, necessario per la validità dell'atto (cfr can. 127), deve essere citato esplicitamente nella delibera che il Vescovo diocesano o il superiore firma come amministratore unico ovvero nel decreto di autorizzazione; c) il parere, che non ha carattere vincolante e deve essere richiesto,

ministrazione straordinaria. § 2. Le spese e gli atti giuridici di amministrazione ordinaria sono posti validamente, oltre che dai Superiori, anche dagli ufficiali a ciò designati dal diritto proprio, nei limiti del loro ufficio. § 3. Per la validità dell'alienazione, e di qualunque negozio da cui la situazione patrimoniale della persona giuridica potrebbe subire detrimento, si richiede la licenza scritta rilasciata dal Superiore competente con il consenso del suo consiglio. Se però si tratta di negozio che supera la somma fissata dalla Santa Sede per le singole regioni, come pure di donazioni votive fatte alla Chiesa, o di cose preziose per valore artistico o storico, si richiede inoltre la licenza della Santa Sede stessa. § 4. Per i monasteri sui iuris, di cui al cann. 615, e per gli istituti di diritto diocesano, è necessario anche il consenso scritto dell'Ordinario del luogo»

e, per gli altri enti, del canone 1281

«§ 1. Ferme restando le disposizioni degli statuti, gli amministratori pongono invalidamente atti che oltrepassano i limiti e le modalità dell'amministrazione ordinaria, a meno che non abbiano ottenuto prima permesso scritto dall'Ordinario»

e del canone 1291

«Per alienare validamente i beni che costituiscono per legittima assegnazione il patrimonio stabile 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».

Anche l'ordinamento civile prevede che in alcuni casi la volontà di determinati soggetti debba essere assistita (o, addirittura, sostituita) da quella di un altro soggetto, quando:

- a) occorre supplire ad una carenza di capacità d'agire della persona fisica causata da un'insufficiente capacità di giudizio e/o di volere (per es. il minore, l'interdetto, l'incapace, colui che è sottoposto all'amministrazione di sostegno), oppure
- b) vi è la necessità di tutelare le ragioni dei creditori che potrebbero essere pregiudicati dall'alienazione di parte del patrimonio del loro debitore (si veda, per esempio, l'articolo 493 del codice civile che prescrive la necessità dell'autorizzazione dell'autorità giudiziaria per poter alienare i beni successori accettati con beneficio di inventario).

Ma a fondamento del sistema della cosiddetta "vigilanza canonica" non vi è alcuna di queste ragioni³ in quanto l'ordinamento canonico ha un

per la validità dell'atto, a coloro che sono indicati dal diritto. Il controllo preventivo dell'autorità superiore va considerato come una fraterna collaborazione nel quadro di una comunità gerarchicamente ordinata: si esercita sulle deliberazioni già adottate, prima e in vista della loro esecuzione, su istanza rivolta dall'amministratore all'autorità competente».

³ Si veda l'articolo *L'amministrazione dei beni ecclesiastici e la vigilanza dell'autorità competente* in exLege 1/2013.

obiettivo del tutto differente: assicurare, anzitutto, che le operazioni che incidono sul patrimonio (stabile) non sottraggano alla Chiesa (universale e particolare, come pure gli enti nei quali si articola) – senza una ragione adeguata – i beni ecclesiastici necessari per realizzare la sua missione, descritta in modo eloquente dal canone 1254:

«§ 1. La Chiesa cattolica ha il diritto nativo, indipendentemente dal potere civile, di acquistare, possedere, amministrare ed alienare i beni temporali per conseguire i fini che le sono propri. § 2. I fini propri sono principalmente: ordinare il culto divino, provvedere ad un onesto sostentamento del clero e degli altri ministri, esercitare opere di apostolato sacro e di carità, specialmente a servizio dei poveri».

Se questo è il senso dell'intervento dell'autorità competente in occasione della alienazione o di qualsiasi negozio che possa rivelarsi peggiorativo del patrimonio (stabile), occorre ben comprendere cosa significa "assicurare l'integrità del patrimonio ecclesiastico", soprattutto se si tratta degli atti diversi dall'alienazione trattati al canone 1295.

Infatti, pur non essendo contestata la possibilità giuridica di alienare i beni ecclesiastici, l'ordinamento canonico prescrive di prestar loro una peculiare attenzione – proprio attraverso l'intervento dell'autorità competente accanto alla decisione dell'amministratore – in quanto:

- a) l'utilità di un bene ecclesiastico non può essere valutata solo in riferimento all'interesse del soggetto che ne è proprietario, e che potrebbe volerlo alienare per reinvestire il ricavato in altri beni, ma anche in riferimento a quello della Chiesa universale (can. 1256 e cann. 1273 e 1276);
- b) occorre evitare che il patrimonio (stabile) possa essere pregiudicato (cioè diminuito) e non soltanto trasformato dalle alienazioni, dagli atti che costituiscono diritti reali e da quelli idonei a dar vita a posizioni debitorie⁴.

Per questi motivi il Codice vigente (come pure il Codice del 1917) tratta esplicitamente non solo delle alienazioni – ai canoni 638 e 1291-1294 – ma anche degli atti "potenzialmente" idonei a peggiorare il patrimonio (stabile) al canone 1295.

1. GLI ENTI CANONICI (ECCLESIASTICI) E IL DIRITTO DI PROPRIETÀ

Il canone 1255 attesta che «*La Chiesa universale e la Sede Apostolica, le Chiese particolari e tutte le altre persone giuridiche, sia pubbliche che*

⁴ Di per sé l'alienazione, come l'atto corrispettivo, non dovrebbe comportare pericoli per l'integrità del patrimonio in quanto i valori scambiati dovrebbero essere equivalenti. Tuttavia è di tutta evidenza che la trasformazione del patrimonio non è irrilevante in ordine alla possibilità di conservarlo almeno per tre ragioni di buon senso: 1) il patrimonio immobiliare non può essere facilmente/rapidamente distratto o dilapidato come invece può accadere al patrimonio finanziario (non solo ai contan-

private, sono soggetti capaci di acquistare, possedere, amministrare e alienare i beni temporali a norma del diritto», e così offre una prima applicazione del canone 1254, sul quale si regge l'intero Libro V del Codice:

«§ 1. La Chiesa cattolica ha il diritto nativo, indipendentemente dal potere civile, di acquistare, possedere, amministrare ed alienare i beni temporali per conseguire i fini che le sono propri. § 2. I fini propri sono principalmente: ordinare il culto divino, provvedere ad un onesto sostentamento del clero e degli altri ministri, esercitare opere di apostolato sacro e di carità, specialmente a servizio dei poveri».

Dalla lettura di questi canoni emerge che il diritto della Chiesa a possedere e utilizzare i beni temporali è segnato da due profili solo apparentemente contraddittori:

- a) è un diritto condizionato, in quanto deve sempre essere strumentale al conseguimento dei fini propri della Chiesa e di ciascuna sua articolazione soggettiva, ma nel contempo
- b) è anche assoluto in quanto il suo esercizio non può essere limitato da circostanze esterne e diverse rispetto alle finalità ecclesiali (per es. le norme degli ordinamenti statali).

In altre parole, le persone giuridiche canoniche pubbliche hanno la capacità giuridica di essere titolari di tutti i diritti ma, in ragione della natura ecclesiale, l'uso dei beni temporali non può che essere strumentale e condizionato al conseguimento dei fini propri della Chiesa⁵: ordinare il culto divino, provvedere ad un onesto sostentamento del clero e degli altri ministri, esercitare opere di apostolato sacro e di carità, specialmente a servizio dei poveri⁶.

Il nesso tra la capacità giuridica e questi particolari fini segna una ra-

ti); 2) il credito generato dalla vendita di un bene potrebbe diventare inesigibile (e, dunque, perso) per ragioni che non dipendono dall'ente canonico creditore; 3) la liquidità generata da un prestito (per es. un finanziamento bancario) potrebbe non corrispondere ad un incremento del patrimonio (se mal utilizzata) mentre il pagamento del corrispondente debito potrebbe richiedere la riduzione del patrimonio (per es. qualora si dovesse procedere ad una sua parziale alienazione per ottenere la liquidità necessaria).

⁵ A. NICORA, *Necessità e rischi del servizio amministrativo del vescovo diocesano*, in *exLege*, 2/2011. V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, EDB, 2001, 61 «*Di fatto la Chiesa fin dal suo sorgere ebbe e amministrò beni temporali per il raggiungimento dei propri fini; né vide in ciò difficoltà nella sacra Scrittura. [...] Questo unico patrimonio veniva chiamato con diversi nomi, secondo la sottolineatura dei diversi fini o destinatari dei beni o delle fonti da cui provenivano. Siccome un posto di rilievo era occupato dalla carità verso i poveri, i nomi più comuni erano "patrimonium pauperum", "egentium substantiam", "hereditas pauperum". [...] Questa riforma ebbe luogo all'inizio del sec. V, sotto il pontificato dei papi Simplicio e Gelasio. Si ritenne fermo il principio dell'unica massa di beni, ma si distribuirono i redditi in quattro parti: ossia il vescovo il clero, i poveri e la chiesa».*

⁶ Queste finalità che legittimano la Chiesa a possedere ed utilizzare i beni tempora-

dicale differenza tra l'ordinamento canonico e quelli statali e, talvolta, è anche all'origine di qualche incomprensione nei confronti della logica del diritto canonico nonché di una certa dimenticanza della portata normativa e pre-cettiva dell'inciso finale del canone 1254 «... per conseguire i fini che le sono propri». Eppure il n. 17 del Decreto *Presbyterorum Ordinis* è – su questo punto capitale – puntuale e preciso:

«Grazie ai rapporti d'amicizia e di fraternità fra di loro e con gli altri uomini, i presbiteri sono in grado di imparare ad avere stima per i valori umani e ad apprezzare i beni creati come doni di Dio. Vivendo in mezzo al mondo devono però avere sempre presente che, come ha detto il Signore nostro maestro, essi non appartengono al mondo. Perciò, usando del mondo come se non ne usassero, possono giungere a quella libertà, per la quale, liberati da ogni disordinata preoccupazione, sono resi docili all'ascolto della voce di Dio nella vita di tutti i giorni. Da questa libertà e docilità si sviluppa la discrezione spirituale che consente di mettersi nel giusto rapporto con il mondo e le realtà terrene. Tale rapporto è importante nel caso dei presbiteri, dato che la missione della chiesa si svolge in mezzo al mondo, e i beni creati sono del tutto necessari per lo sviluppo personale dell'uomo. Siano perciò riconoscenti per tutte le cose che concede loro il Padre perché possano condurre una vita ben ordinata. È però indispensabile che sappiano esaminare attentamente alla luce della fede tutto ciò con cui hanno a che fare, in modo da sentirsi spinti a usare rettamente dei beni in conformità con la volontà di Dio, respingendo quanto possa nuocere alla loro missione. I sacerdoti infatti, dato che il Signore è la loro "parte ed eredità" (Num. 18, 20), debbono usare dei beni temporali solo per quei fini ai quali tali beni possono essere destinati d'accordo con la dottrina di Cristo Signore e gli ordinamenti della chiesa. Quanto ai beni ecclesiastici propriamente detti, i sacerdoti devono amministrarli, come esige la natura stessa di tali cose, a norma delle leggi ecclesiastiche, e possibilmente con l'aiuto di esperti laici; devono sempre impiegarli per quegli scopi per il cui raggiungimento la chiesa può possedere beni temporali», vale a dire la sistema-

li devono essere composte con le finalità che giustificano la creazione e/o il riconoscimento delle persone giuridiche canoniche ai sensi del can. 114 «§ 1. Le persone giuridiche sono costituite o dalla stessa disposizione del diritto oppure dalla concessione speciale da parte della competente autorità data per mezzo di un decreto, come insieme sia di persone sia di cose ordinati ad un fine corrispondente alla missione della Chiesa, che trascende il fine dei singoli. § 2. Come fini, di cui al § 1, s'intendono quelli attinenti ad opere di pietà, di apostolato o di carità sia spirituale sia temporale».

⁷ L'originale latino così si esprime: «*Bona ecclesiastica proprie dicta, secundum rei naturam, ad normam legum ecclesiasticarum, sacerdotes, adiuvantibus quatenus fieri possit peritis laicis, moderentur atque eadem destinent semper eos in fines ad quos prosequendos Ecclesiae licet bona temporalia possidere, videlicet ad cultum divinum ordinandum, ad honestam cleri sustentationem procurandam, necnon ad opera sacri apostolatus vel caritatis, praesertim erga egenos, exercenda*».

zione del culto divino; il dignitoso mantenimento del clero, il sostenimento delle opere di apostolato e di carità, specialmente per i poveri»⁸.

2. LA CAPACITÀ GIURIDICA NEL DIRITTO CANONICO E NELL'ORDINAMENTO STATALE. LA CANONIZZAZIONE DEL DIRITTO CIVILE

La perentorietà di queste affermazioni (can. 1254 «*La Chiesa cattolica ha il diritto nativo, indipendentemente dal potere civile...*» can. 1255 «*...le Chiese particolari e tutte le altre persone giuridiche, sia pubbliche che private, sono soggetti capaci di...*») deve poi misurarsi con gli ordinamenti statali, in quanto la capacità giuridica canonica sarebbe di fatto vanificata qualora non fosse in qualche modo riconosciuta dal diritto civile vigente nel luogo ove hanno sede le persone giuridiche della Chiesa. Si rivelerebbe, infatti velleitaria la rivendicazione da parte di un soggetto canonico della tutela del diritto di proprietà in uno Stato che non lo considera dotato di capacità giuridica⁹; in questo caso la comunità cristiana, pur organizzata a norma del diritto canonico in Chiese particolari e altre persone giuridiche, pubbliche e private, si troverebbe nella necessità pratica di costituire soggetti a norma del diritto civile (per es. associazioni, fondazioni, trust) per poter essere – in forma mediata – titolare di diritti.

Situazione del tutto diversa è quella italiana (e quella degli altri Stati con i quali la Chiesa ha concluso accordi) in quanto in forza dell'istituto del riconoscimento della personalità civile agli enti canonici, il soggetto costituito o approvato dall'ordinamento canonico può essere soggetto giuridico anche per l'ordinamento civile¹⁰.

Questa auspicabile soluzione trova una sorta di reciprocità nei canoni

⁸ A. PERLASCA, *I beni temporali della Chiesa*, in *Corso istituzionale di diritto canonico*, Ancora, 2005, 449 «*Una sottolineatura particolare merita il rapporto tra il diritto ai beni e i fini a cui questi beni devono rispondere. La Chiesa sente l'impegno di destinare i beni che possiede "per gli scopi per il cui raggiungimento è lecito alla Chiesa possedere beni temporali, ossia: l'ordinamento del culto divino, il dignitoso mantenimento del clero, il sostentamento delle opere di apostolato e di carità, specialmente per i poveri" (PO 17). I beni dunque devono essere destinati effettivamente, e non solo affettivamente, alle finalità ecclesiali istituzionali. Essi sono lecitamente posseduti dalla Chiesa solo nella misura in cui servono per i suoi fini; diversamente il possesso potrebbe diventare illecito (GS 76)*».

⁹ In ordine al riconoscimento degli enti canonici come enti ecclesiastici si veda *L'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto e il mondo dei professionisti - Seconda parte* in exLege 1/2012.

¹⁰ Art. 1, L. 222/1985: «*Gli enti costituiti o approvati dall'autorità ecclesiastica, aventi sede in Italia, i quali abbiano fine di religione o di culto, possono essere riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili con decreto del Presidente della Repubblica, udito il parere del Consiglio di Stato*».

22 e 1290 che dispongono l'efficacia delle norme civili dei contratti e dei pagamenti nell'ordinamento canonico:

can. 22

«Le leggi civili alle quali il diritto della Chiesa rimanda, vengono osservate nel diritto canonico con i medesimi effetti, in quanto non siano contrarie al diritto divino e se il diritto canonico non dispone altrimenti»,

can. 1290

«Le norme di diritto civile vigenti nel territorio sui contratti sia in genere sia in specie, siano parimenti osservate per diritto canonico in materia soggetta alla potestà di governo della Chiesa e con gli stessi effetti, a meno che non siano contrarie al diritto divino o per diritto canonico si preveda altro, e fermo restando il disposto del can. 1547».

È di tutta evidenza l'utilità della cosiddetta "canonizzazione del diritto civile": poiché i diritti reali e quelli relativi alle obbligazioni si acquistano/alienano, si adempiono/modificano attraverso atti e fatti giuridici regolati dall'ordinamento, è assai opportuno che la loro disciplina e i loro effetti siano i medesimi tanto per l'ordinamento statale quanto per quello canonico¹¹.

3. L'ALIENAZIONE DEI BENI ECCLESIASTICI

Rispetto al canone 1495¹² del Codice del 1917, i canoni 1254 e 1255 del nuovo Codice attestano esplicitamente che le persone giuridiche canoniche hanno la capacità di alienare i beni. Questo inserimento non significa però che tale possibilità fosse assente nella vigenza del precedente codice, come chiaramente attesta mons. Palestro¹³ al termine di un *excursus* storico circa la disciplina dell'alienazione dei beni della chiesa:

«Queste norme, dettate da saggia prudenza e preveggenza per impedire che

¹¹ All'art. 18, L. 222/1985 appare con evidenza quanto sia fruttuosa la corrispondenza tra norme di diversi ordinamenti: *«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»*.

¹² Can. 1495, CIC 1917 «§1. *Ecclesia catholica et Apostolica Sedes nativum ius habent libere et independenter a civili potestate acquirendi, retinendi et administrandi bona temporalia ad fines sibi proprios proseguendos. §2. Etiam ecclesiis singularibus aliisque personis moralibus quae ab ecclesiastica auctoritate in iuridicam personam erectae sint, ius est, ad normam sacrorum canonum, bona temporalia acquirendi, retinendi et administrandi»*.

¹³ V. PALESTRO, *La disciplina canonica in materia di alienazioni e di locazioni*, in *I beni temporali della Chiesa*, LEV, 1999, 146.

amministratori infedeli dilapidassero il patrimonio ecclesiastico, non ne hanno però mai impedito la vendita in caso di necessità, smentendo così coloro che accusavano la Chiesa di voler conservare le sue proprietà specie immobiliari, «veluti manu mortua», precludendo così, a loro dire, con l'accumulo di questi beni in mani ecclesiastiche lo sviluppo del commercio e dell'agricoltura, impedendo pure la possibilità di incremento del patrimonio privato».

Altrettanto eloquente è la sintesi di Grazian¹⁴ elaborata sulla base di un'ampia e documentata analisi delle fonti antecedenti il 1917:

«La produzione legislativa, prima del CIC/17, in tema di alienazione, è molto abbondante. Scopo principale delle leggi è sempre stato il desiderio di impedire ogni forma o azione che potesse condurre alla perdita del bene ecclesiastico. Punto di arrivo, e di sintesi di tale legislazione è sicuramente la costituzione Ambitosae di papa Paolo II del 1468, costituzione che è recepita nella sua sostanza anche dal CIC/17. [...] Punto di arrivo significativo è la costituzione Ambitosae del 1468 che, nella sua concisione e razionalità giuridica, precisa la dottrina precedente in merito. In modo particolare essa approfondisce il contenuto proprio dell'alienazione, precisando il significato del termine. Indica poi quali beni non devono essere alienati, quali le eventuali condizioni e formalità per farlo, e quali le conseguenze giuridiche e penali della violazione della legge. Tale istituto entra pressoché invariato, come vedremo nel CIC/17».

La prudenza ed attenzione da sempre richieste per l'alienazione dei beni ecclesiali sono state confermate anche dal Codice del 1983:

can. 1291

«Per alienare validamente i beni che costituiscono per legittima assegnazione il patrimonio stabile 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»,

can. 1292

«§ 1. Salvo il disposto del can. 638, § 3, quando il valore dei beni che s'intendono alienare, sta tra la somma minima e quella massima da stabilirsi dalla Conferenza Episcopale per la propria regione, l'autorità competente, nel caso di persone giuridiche non soggette all'autorità del Vescovo diocesano, è determinata dai propri statuti; altrimenti l'autorità competente è lo stesso Vescovo diocesano, con il consenso del consiglio per gli affari economici e del collegio dei consultori nonché degli interessati. Il Vescovo diocesano stesso ha anche bisogno del consenso dei medesimi organismi per alienare i beni della diocesi. § 2. Trattandosi tuttavia di beni il cui valore eccede la somma

¹⁴ F. GRAZIAN, *La nozione di amministrazione e di alienazione nel codice di diritto canonico*, PUG, 2002, 65-66.

massima stabilita, oppure di ex-voto donati alla Chiesa o di oggetti preziosi di valore artistico o storico, per la valida alienazione si richiede inoltre la licenza della Santa Sede».

Alla luce di queste norme, la validità dell'atto di alienazione dei beni ecclesiastici posto dall'amministratore dell'ente¹⁵ è subordinata alla licenza dell'Autorità competente solo quando¹⁶:

- a) il bene appartiene al patrimonio stabile, e
- b) il valore economico del bene alienato è superiore ad una soglia minima.

3.1 Beni del patrimonio stabile

Qualora il bene sia riconducibile al patrimonio stabile (e verificato che il valore economico sia superiore ad una soglia minima) l'amministratore non può alienarlo validamente senza prima aver acquisito la licenza dell'Autorità competente.

È dunque necessario acquisire un'adeguata conoscenza di questo istituto che con tale denominazione appare solo nel Codice del 1983¹⁷.

La dottrina ha cercato di dare contenuto giuridico a questa nuova locuzione volgendosi anzitutto al canone 1530 del Codice del 1917, che disciplinava l'alienazione dei beni ecclesiastici,

«§1. Salvo praescripto can. 1281, §1, ad alienandas res ecclesiasticas immobiles aut mobiles, quae servando servari possunt, requiritur: 1° Aestimatio rei a probis peritis scripto facta; 2° Iusta causa, idest urgens necessitas, vel evidens utilitas Ecclesiae, vel pietas; 3° Licentia legitimi Superioris, sine qua alienatio invalida est. §2. Aliae quoque opportunae cautelae, ab ipsomet Superiore pro diversis adiunctis praescribendae, ne omittantur, ut Ecclesiae damnum vitetur»,

in quanto riconosce un parallelismo tra il concetto di patrimonio stabile e la

¹⁵ Ai sensi del can. 1279 «L'amministrazione spetta a chi regge immediatamente la persona cui gli stessi beni appartengono, a meno che non dispongano altro il diritto particolare, gli statuti o la legittima consuetudine, e salvo il diritto dell'Ordinario di intervenire in caso di negligenza dell'amministratore». Soprattutto nel caso di istituti religiosi può accadere che accanto al Superiore maggiore (provinciale o generale) o al superiore della casa religiosa le Costituzioni (o altro testo fondamentale) prevedano la figura del "procuratore" cui compete porre gli atti giuridici relativi ai beni ecclesiastici.

¹⁶ Questa conclusione è solo preliminare in quanto l'alienazione dei beni non appartenenti al patrimonio stabile o dei beni appartenenti al patrimonio stabile ma di valore inferiore alla somma minima potrebbe essere considerata un atto di amministrazione straordinaria (ex can. 1281 o per previsione statutaria) e richiedere, quindi, la licenza dell'Ordinario per la loro validità.

¹⁷ F. GRAZIAN, *Patrimonio stabile: istituto dimenticato?* In *Quaderni di diritto ecclesiale* (16) 2003, Ancora, 282.

perifrasi «*res ecclesiasticae immobiles aut mobiles, quae servando servari possunt*».

Pur ammettendo con padre De Paolis che «*Il can. 1530, § 1 [...] usa una frase piuttosto difficile per la traduzione*»¹⁸ si deve riconoscere che il parallelismo non è estrinseco. A partire da questa premessa, continua padre De Paolis, «*possiamo dire che si tratta di beni che, in forza della loro natura o della loro funzione o destinazione, possono e devono essere conservati*»; sulla medesima linea sono anche Perlasca che traduce l'espressione del can. 1530 nel senso di «*dotazione permanente di beni immobili e mobili che costituiscono il fondo economico necessario per sussistere e per agire*»¹⁹ e Begus: «*Se qualcosa si può dedurre dalla lettera dei canoni è che con l'aggettivo di stabile si chiarisce che si tratta di un insieme di beni non destinati alla gestione ordinaria della persona giuridica. Si è invece in presenza di beni mobili ed immobili che non solo costituiscono la base economico finanziaria minima per la sussistenza autonoma della persona giuridica ecclesiastica, ma le consentono anche di attendere alle finalità e servizi che le sono propri*»²⁰.

La chiara consonanza tra gli interpreti in ordine al significato teorico del concetto di patrimonio stabile non risolve, però, le questioni interpretative del canone.

Occorre, infatti, poter passare dalla definizione astratta a quella concreta, cioè all'individuazione dei beni che puntualmente appartengono al patrimonio stabile di un determinato ente canonico. A tal proposito il canone 1291 offre un'indicazione preziosa prevedendo che vi sia una «*legittima assignatione*», cioè un atto giuridico quale:

- a) il decreto istitutivo dell'ente canonico;
- b) il provvedimento dell'Autorità competente che assegna all'ente la proprietà di un bene e lo imputa al patrimonio stabile;
- c) il provvedimento dell'Autorità competente che autorizza l'amministratore dell'ente giuridico ad acquisire/accettare un bene e ne dispone l'imputazione a patrimonio stabile;
- d) il provvedimento del Vescovo previsto dall'articolo 29²¹ della legge n. 222/1985 con il quale sono stati restituiti alle Diocesi, alle Parrocchie e ai Capitoli i beni immobili adibiti ad attività educative o caritative o ad altre attività pastorali e i beni destinati interamente all'adempimento di oneri di culto;

¹⁸ V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, EDB, 2001, 186.

¹⁹ A. PERLASCA, *I beni temporali della Chiesa*, in *Corso istituzionale di diritto canonico*, Ancora, 2005, 468.

²⁰ C. BEGUS, *Diritto patrimoniale canonico*, LUP, 2007, 222. Analogamente anche J.P. SCHOUPPE, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, Giuffrè, 1997, 131.

²¹ «*Con provvedimenti del Vescovo diocesano gli edifici di culto, gli episcopi, le case canoniche, gli immobili adibiti ad attività educative o caritative o ad altre attività pastorali, i beni destinati interamente all'adempimento di oneri di culto ed ogni altro bene o attività che non fa parte della dote redditizia del beneficio, trasferiti all'Istituto a norma dell'articolo 28, sono individuati e assegnati a diocesi, parrocchie e capitoli non soppressi*».

- e) la delibera del consiglio di amministrazione di una fondazione/associazione canonica;
- f) la volontà dell'amministratore di accettare una disposizione testamentaria o una donazione che prescrive la destinazione dei beni a patrimonio stabile dell'ente beneficiario o, comunque, ad un utilizzo vincolato²².

La dottrina²³ ammette però che determinati beni possono essere ricondotti al patrimonio stabile pur in assenza di un formale provvedimento purché la loro "necessità" per il raggiungimento delle finalità dell'ente emerga in modo oggettivo (per es. il monastero per la vita claustrale, l'edificio chiesa per la cappellania o la rettoria, il centro pastorale e l'abitazione dei sacerdoti per la parrocchia, la casa di esercizi per la fondazione che ha tale finalità, la struttura ove l'istituto di vita consacrata realizza le proprie attività carismatiche²⁴); tale apertura si potrebbe giustificare in forza del fatto che vigente il precedente Codice non era richiesto alcun provvedimento formale.

In secondo luogo deve essere chiarito che non vi sono ragioni per cui i beni del patrimonio stabile debbano essere necessariamente immobili (anche se questa è la ipotesi più diffusa); infatti per il disposto del canone 1285²⁵ si deve ammettere che anche quelli mobili possano appartenervi (per es. le opere d'arte di un museo ecclesiastico) e, dunque, anche i beni finanziari (per es. azioni, quote societarie, prodotti finanziari).

Ciò detto, occorre riconoscere che la questione circa la puntuale indi-

²² Esempio di disposizione testamentaria onerata: "dispongo che l'immobile sia utilizzato come centro di spiritualità", "il fabbricato deve essere utilizzato dalla congregazione religiosa per le attività a favore dei poveri". In caso di accettazione l'erede deve osservare esattamente tali vincoli (can. 1300) e l'atto di accettazione posto dall'amministratore (con le eventuali debite licenze) può legittimamente essere considerato idoneo a vincolare il bene a patrimonio stabile.

²³ V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, EDB, 2001, 187: «Se è vero che è l'atto di legittima assegnazione quello che attribuisce i beni al Patrimonio stabile, non si può però dimenticare di rilevare: 1) che ogni persona giuridica ha un Patrimonio stabile e che alcuni beni lo sono per loro natura, perché senza di essi la persona giuridica non avrebbe assolutamente i mezzi per i propri fini; 2) che l'entità di tali beni va commisurata alla natura, ai fini e alle esigenze della stessa persona giuridica; 3) che determinati beni sono per natura loro indisponibili, pena il disfacimento della stessa persona giuridica e che quindi sono per natura parte del patrimonio stabile e che pertanto la legittima assegnazione risulta implicitamente da altri atti; 4) che non è lecito non fare tale assegnazione, al solo scopo di sfuggire alle prescrizioni della legge canonica sull'alienazione» e J.P. SCHOUPE, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, Giuffrè, 1997, 132.

²⁴ Per esempio: l'edificio utilizzato per l'attività scolastica da un istituto con il carisma dell'educazione, oppure per l'attività sanitaria dalla congregazione dedita alla cura dei malati negli ospedali.

²⁵ «È permesso agli amministratori, entro i limiti soltanto dell'amministrazione ordinaria, di fare donazioni a fini di pietà o di carità cristiana dei beni mobili non appartenenti al Patrimonio stabile».

viduazione dei beni appartenenti al patrimonio stabile attende ancora di individuare altri criteri idonei a dare certezza prima che l'atto sia posto, soprattutto se si considera che ai sensi dell'articolo 18, legge n. 222/1985 – e a certe condizioni – l'invalidità canonica dell'alienazione dei beni del patrimonio stabile è anche invalidità civile: in altre parole qualsiasi criterio individuato dall'ordinamento canonico²⁶ deve consentire al terzo (acquirente) di poter conoscere in anticipo se il bene che intende acquistare appartiene al patrimonio stabile o a quello cosiddetto "disponibile"²⁷.

3.2 Beni di valore economico non inferiore ad una soglia minima

La seconda parte del canone 1291 introduce un secondo requisito, cioè il valore del bene che si intende alienare – «*e il cui valore ecceda la somma fissata dal diritto*»; tuttavia al fine di poter prestare un'adeguata attenzione al crescere del valore del bene oggetto di alienazione il legislatore ha scelto di costruire un sistema a gradini così articolato:

- a) anzitutto attribuisce alla Conferenza Episcopale (nazionale) la competenza di definire la somma minima e quella massima;
- b) in secondo luogo – quando il valore del bene è ricompreso tra la somma minima e quella massima – precisa che l'Autorità competente a rilasciare la licenza è:
 - determinata dallo statuto, nel caso l'alienante sia un ente non soggetto al Vescovo diocesano,
 - lo stesso Vescovo diocesano, con il consenso del Consiglio per gli affari economici, del Collegio dei Consultori, e degli interessati, per tutti gli altri casi;
- c) infine, qualora il valore sia superiore alla somma massima, è richiesta – inoltre ("insuper") – la licenza della Santa Sede.

²⁶ Non compete, infatti, agli ordinamenti statali procedere alla individuazione dei beni appartenenti al patrimonio stabile.

²⁷ Purtroppo sono le situazioni patologiche più estreme ad aver sollevato la questione della "insufficienza" delle norme universali vigenti. Alcuni esempi: se un istituto religioso non ha in alcun modo individuato con un positivo atto giuridico i beni del proprio patrimonio stabile, significa che l'alienazione di un grosso complesso immobiliare utilizzato per le proprie attività carismatiche (scuola, assistenza ai poveri, ospedale...) può essere conclusa senza che sia necessaria la licenza della Santa Sede? Analogamente anche la costituzione di una società commerciale da parte di una fondazione di culto conferendo il medesimo complesso immobiliare come capitale sociale può avvenire senza che sia necessaria la licenza della Santa Sede? È davvero difficile sostenere la legittimità di tali comportamenti, soprattutto alla luce della *ratio* dei cann. 1291-1295 che intendono tutelare i beni ritenuti essenziali per l'esistenza e l'attività dell'ente canonico; d'altro canto occorre rispettare la necessità di un legittimo atto di assegnazione. Molto lavoro attende ancora la dottrina canonistica, civilistica ed ecclesiasticista ... e le scorciatoie alla lunga sono sterili e pericolose.

Ne risulta che:

- I) se il bene che si intende alienare appartiene al patrimonio stabile ma è di valore inferiore alla somma minima, non è richiesta alcuna licenza ex canone 1291²⁸;
- II) se il bene che si intende alienare appartiene al patrimonio stabile ed è di valore superiore alla somma minima ma inferiore alla somma massima, è richiesta la licenza:
 - dell'autorità prevista dallo statuto dell'ente (se non è soggetto al Vescovo diocesano), oppure
 - del Vescovo diocesano;
- III) se il bene che si intende alienare appartiene al patrimonio stabile ed è di valore superiore alla somma massima, è richiesta la licenza di cui al punto II) e quella della Santa Sede;
- IV) se il bene che si intende alienare è un *ex voto* donato alla Chiesa, oppure una *res pretiosae* per valore artistico o storico, è richiesta – a prescindere dal valore economico e al fatto di appartenere al patrimonio stabile – inoltre (*“insuper”*²⁹) la licenza della Santa Sede.

A questi casi disciplinati immediatamente dal Codice se ne aggiunge un altro – limitatamente al caso italiano – in quanto l'articolo 36³⁰ della legge n. 222/1985 prescrive la necessità di produrre alla Santa Sede anche il parere della Conferenza Episcopale Italiana qualora il valore del bene che l'Istituto Diocesano Sostentamento Clero intende alienare sia di valore superiore ad euro tre milioni³¹.

In merito al valore cui far riferimento (per es. di mercato, di contratto, catastale) soccorre il n. 2, § 1 del canone 1293 che prescrive la necessità di provvedere ad una stima-perizia.

²⁸ Si veda la nota 16.

²⁹ La struttura del § 2 induce a ritenere che la congiunzione *“insuper”* sia riferita sia al caso di beni di valore superiore alla somma massima, sia al caso di *ex voto* o beni preziosi; dunque per questi ultimi è richiesta anche la licenza dell'Autorità competente, individuata ai sensi del § 1, pur in mancanza di un'esplicita previsione a riguardo.

³⁰ «Per le alienazioni e per gli altri negozi di cui al canone 1295 del codice di diritto canonico, di valore almeno tre volte superiore a quello massimo stabilito dalla Conferenza episcopale italiana ai sensi del canone 1292, paragrafi 1 e 2, l'Istituto diocesano per il sostentamento del clero dovrà produrre alla Santa Sede il parere della Conferenza episcopale italiana ai fini della prescritta autorizzazione».

³¹ Il 15.7.2013 il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana ha promulgato – dopo aver ricevuto la prescritta *Recognitio* della Santa Sede (8.7.2013) – la delibera della CEI che prescrive di modificare gli statuti degli Istituti Sostentamento del Clero inserendo un ultimo comma all'art. 11: «Per quanto riguarda le alienazioni e gli atti pregiudizievoli del patrimonio previsti dal can. 1295 del codice di diritto canonico di valore superiore alla somma minima stabilita dalla delibera C.E.I. n. 20 occorre acquisire il parere previo dell'I.C.S.C.». Tale parere dovrebbe essere acquisito prima di presentare la medesima richiesta al Consiglio per gli affari economici diocesano. Ai sensi dell'allegato alla Circolare n. 774/2013 a firma del Segretario

3.3 Altri adempimenti

Se il bene che si intende alienare appartiene al patrimonio stabile ed è di valore superiore alla somma minima determinata dalla Conferenza Episcopale (nazionale)³², l'alienazione potrà essere autorizzata se vi è una "giusta causa", cioè un motivo sufficiente ai sensi del canone 1293, § 1:

- a) necessità urgente,
- b) utilità pastorale,
- c) motivo di pietà,
- d) motivo di carità,
- e) grave ragione pastorale.

Oltre a questi elementi oggettivi il legislatore chiede – ai sensi del § 4 del canone 1292 – che tutti coloro che intervengono con il consiglio o il parere debbano «*essersi prima esattamente informati, sia sulle condizioni finanziarie della persona giuridica [che intende alienare] sia sulle alienazioni già fatte*».

Questa meticolosa cura nel puntualizzare i diversi aspetti e le attenzioni relative alla procedura autorizzativa conferma – con buona evidenza – che la Chiesa non esclude di principio la possibilità di alienare i beni del patrimonio stabile ma vi acconsente solo se emergono ragioni "robuste", tali anche alla luce delle condizioni complessive (economiche, patrimoniali, finanziarie, ma anche pastorali) dell'ente alienante³³ e delle circostanze pastorali e sociali³⁴.

3.4 La licenza

La sussistenza delle circostanze e dei requisiti di cui sopra è attestata dalla licenza rilasciata dall'autorità competente che, ai sensi del canone 1292, §§ 1 e 2, può essere il Vescovo diocesano oppure altra autorità determinata dagli statuti, in caso di persone giuridiche non soggette al Vescovo diocesano.

Generale della CEI, S.E. Mons. Mariano Crociata, le modifiche degli statuti degli Istituti per il Sostentamento del Clero dovranno essere deliberate in tempo utile per approvare secondo le nuove norme (la seconda modifica riguarda la data entro la quale il Collegio dei Revisori deve redigere la propria relazione) il bilancio 2013.

³² È certo che questi due primi requisiti non sono alternativi ma devono concorrere, dato che il canone li ha connessi mediante l'uso della congiunzione "et".

³³ C. BEGUS, *Diritto patrimoniale canonico*, LUP, 2007, 235 «*Alla base della richiesta di una giusta causa vi è il principio per cui non si devono alienare i beni ecclesiastici, quando sia possibile conservarli in modo utile [...] Comunque, è tutto l'insieme delle ipotesi formulate nel canone ad offrire la possibilità di rinvenire una giusta causa all'interno di ogni tipo di azione che abbia una connotazione pastorale*».

³⁴ Il contesto sociale-pastorale rileva in modo particolare in occasione della determinazione della somma minima e massima di competenza della Conferenza Episcopale e della definizione delle cautele che possono essere prescritte dal Vescovo diocesano.

Persona giuridica pubblica	Vescovo Diocesano (o Ordinario)	Autorità determinata dallo statuto della persona giuridica pubblica
Parrocchia Santuario, Cappellania, Rettoria (nell'ipotesi che siano enti ecclesiastici civilmente riconosciuti)	X	
Seminario	X	
Ente dotato di statuto (per es. conferenza episcopale, provincia ecclesiastica, università e facoltà ecclesiastiche)		X
Fondazione di culto	X (se costituita/ riconosciuta dal Vescovo)	X (se costituita/ riconosciuta da altro soggetto)
Associazione pubblica di fedeli	X (se costituita/ riconosciuta dal Vescovo)	X (se costituita/ riconosciuta da altro soggetto)
Istituto di vita consacrata religiosa e Società di vita apostolica (can. 638, § 3 e can. 741)		X (Superiore competente)
Istituto di vita consacrata religiosa di diritto diocesano (can. 639)	X (Ordinario)	
Monastero <i>sui iuris</i> ex can. 615 (can. 639)	X (Ordinario)	

Circa la competenza del Vescovo occorre tener presente che ai sensi del canone 134, § 3 «*Quanto viene attribuito nominatamente al Vescovo diocesano nell'ambito della potestà esecutiva, s'intende competere sola-*

mente al Vescovo diocesano e agli altri a lui stesso equiparati nel can. 381, § 2, esclusi il Vicario generale ed episcopale, se non per mandato speciale»; pertanto, qualora il Vescovo diocesano voglia affidare ad altri l'esercizio di tale funzione è necessario un mandato speciale (di norma a favore del Vicario generale o episcopale con specifica formula inserita nel decreto di nomina, ex can. 475).

Quando l'ente che intende alienare è un Istituto religioso di diritto diocesano o un monastero *sui iuris* di cui al canone 615, la competenza per la concessione della licenza è attribuita direttamente all'Ordinario dal canone 639 (e non al Vescovo, come previsto dal canone 1292).

Nei casi in cui è il Vescovo diocesano a rilasciare la licenza (o altro ufficio per suo mandato speciale) è altresì prescritto il previo consenso di due organismi diocesani: il Consiglio per gli affari economici e il Collegio dei consultori (oltre a quello degli eventuali interessati, evidentemente diversi dal soggetto proprietario che ha avanzato la richiesta di autorizzazione). Circa il modo di acquisire il loro consenso occorre far riferimento alle norme particolari che disciplinano l'organismo e a quanto disposto dal canone 127, § 1:

«Quando dal diritto è stabilito che il Superiore per porre gli atti necessiti del consenso o del consiglio di un collegio o di un gruppo di persone, il collegio o il gruppo deve essere convocato a norma del can. 166, a meno che, quando si tratti di richiedere soltanto il consiglio, non sia stato disposto altrimenti dal diritto particolare o proprio; perché poi l'atto valga si richiede che sia ottenuto il consenso della maggioranza assoluta di quelli che sono presenti o richiesto il consiglio di tutti».

Questo passaggio, pur dotato di una sua propria individualità e soggetto ad un preciso *iter* (convocazione del collegio, presentazione della questione, esposizione dei pareri dei consiglieri, votazione del consenso, verbalizzazione delle operazioni), non assurge però a procedimento autonomo e distinto ma rimane una fase del più ampio procedimento finalizzato al rilascio della licenza; pertanto l'osservanza delle norme che lo disciplinano, come pure il suo compimento, sono attestati *ad extra* solo dall'atto di concessione della licenza emanato dall'Autorità competente³⁵.

³⁵ Si tratta dunque di fase endoprocedimentale e non di autonomo procedimento amministrativo che si manifesta *ad extra* in modo distinto rispetto alla licenza verso cui tende. E. LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, Giuffrè, 1994, 386 «Possiamo distinguere tre fasi nell'iter di formazione dell'atto amministrativo che denomineremo inizio, istruzione e conclusione del procedimento. a) Il procedimento dei rescritti si avvia con la presentazione delle preces indirizzate all'autorità da una persona che può essere o meno il diretto interessato. [...] b) Nella fase di istruzione del procedimento, a seconda della complessità o dell'importanza della questione, si può o talora addirittura si deve fare uso di taluni mezzi, quali le prove, le udienze, le ammonizioni, le comunicazioni, ecc. [...] Una volta che sia stata avviata la procedura, è il momento di porre in essere determinati passaggi, diversi a seconda dei casi. Così, per l'emanazione di taluni atti, la legge richiede che un col-

Dal punto di vista giuridico la licenza è un decreto singolare (can. 48 ss.) che ai sensi del canone 474³⁶ deve avere forma scritta (a pena di invalidità) ed essere sottoscritto, oltre che dal Vescovo diocesano o da altra Autorità competente, anche dal cancelliere³⁷.

La licenza della Santa Sede è invece rilasciata nell'osservanza della Costituzione Apostolica *Pastor Bonus* (28.6.1988) di Papa Giovanni Paolo II³⁸, ed in particolare, per quanto attiene alle procedure proprie dei dicasteri della Curia romana, da quanto prescritto dai seguenti articoli:

«I dicasteri, ciascuno secondo la rispettiva competenza, trattano gli affari che, per la loro particolare importanza, sono riservati per loro natura o di diritto alla Sede apostolica, oltre a quelli che superano l'ambito di competenza dei singoli Vescovi o dei loro organismi (conferenze o Sinodi episcopali), come pure quelli che vengono loro affidati dal sommo Pontefice; studiano i problemi più gravi del nostro tempo, affinché sia più efficacemente promossa e adeguatamente coordinata l'azione pastorale della Chiesa, conservando i dovuti rapporti con le Chiese particolari; promuovono le iniziative per il bene della Chiesa universale; giudicano, infine, le questioni che i fedeli, usando del loro diritto, deferiscono alla Sede apostolica» (art. 13),

«La competenza dei dicasteri si determina in ragione della materia, se non è stato esplicitamente stabilito altrimenti»(art. 14),

«Le questioni vanno trattate in base al diritto, sia universale che peculiare della Curia romana, e secondo le norme di ciascun dicastero, ma sempre in forme e con criteri pastorali, con l'attenzione rivolta sia alla giustizia e al bene della Chiesa, sia soprattutto alla salvezza delle anime» (art. 15).

legio o determinate persone prestino il proprio consenso o esprimano il loro giudizio. [...] c) Osservati tutti i passaggi prescritti, la procedura si conclude con la manifestazione di volontà da parte dell'organo amministrativo, ossia, con l'atto amministrativo definitivo».

³⁶ *«Gli atti di curia che hanno per loro natura effetto giuridico, devono essere sottoscritti dall'Ordinario da cui provengono, anche in ordine alla loro validità, e nello stesso tempo devono essere sottoscritti dal cancelliere o dal notaio di curia; il cancelliere poi è tenuto ad informare degli atti il Moderatore di curia».*

³⁷ A. PERLASCA, *I beni temporali della Chiesa*, in *Corso istituzionale di diritto canonico*, Ancora, 2005, 223 *«La cancelleria svolge, pertanto, funzioni tipicamente notariili, di carattere pratico-amministrativo, sotto la guida e la responsabilità del cancelliere il quale compie il proprio ufficio che, naturalmente, è quello di redigere e custodire adeguatamente gli atti della curia. Egli, come notaio principale della curia, con la propria firma, fa pubblica fede degli atti; nel suo ufficio può anche essere affiancato dal vice-cancelliere e da altri notai».*

³⁸ In *Appendice* al presente articolo è pubblicato un esempio di licenza della Santa Sede.

Congregazione per le Chiese orientali	«La Congregazione tratta le materie concernenti le Chiese orientali, sia circa le persone sia circa le cose» (art. 56)
Congregazione per il clero	«La Congregazione si occupa di tutto quello che spetta alla Santa Sede per l'ordinamento dei beni ecclesiastici, e specialmente la retta amministrazione dei medesimi beni, e concede le necessarie approvazioni o revisioni; inoltre, procura perché si provveda al sostentamento ed alla previdenza sociale del clero» (art. 98)
Congregazione per gli Istituti di vita consacrata e le Società di vita apostolica	«Essa assolve tutte quelle mansioni che, a norma del diritto, spettano alla Santa Sede circa la vita e l'attività degli istituti e delle società, specialmente circa l'approvazione delle costituzioni, il regime e l'apostolato, la cooptazione e la formazione dei membri, i loro diritti ed obblighi, la dispensa dai voti e la dimissione dei membri, nonché l'amministrazione dei beni» (art. 108, § 1)

Nell'ipotesi che sia necessaria anche la licenza della Santa Sede, il n. 63 dell'Istruzione in Materia Amministrativa 2005 della CEI precisa che «La licenza concessa dalla Santa Sede costituisce sempre certificazione dell'esistenza della licenza e del consenso di cui ai cann. 638 §§ 3-4 e 1292 §§ 1-2, nei casi previsti dall'art. 36 della legge n. 222/1985, del prescritto parere della CEI». Tale puntualizzazione non impedisce però al Vescovo diocesano di prevedere altre modalità per dare evidenza *ad extra* del completamento dell'*iter* autorizzativo, sia in relazione alla fase diocesana che a quella di competenza della Santa Sede³⁹.

3.5 L'invalidità dell'atto concluso senza licenza

Come anticipato la sanzione canonica prevista per le alienazioni concluse senza aver acquisito l'autorizzazione prescritta è l'invalidità dell'atto – «*Ad valida alienanda bona*» (can. 1291) – che, ai sensi dell'articolo 18 della

³⁹ Poiché la licenza canonica ha rilevanza anche nell'ordinamento civile, occorre prestare attenzione affinché nella licenza sia data puntuale evidenza a tutti gli elementi che sono richiesti per la stipula del contratto (per es. i dati identificativi del bene, il prezzo, i dati dell'acquirente, l'eventuale autorizzazione prevista dal D.Lgs. 81/2008, l'acquisizione del parere degli organismi competenti, l'eventuale termine di efficacia dell'autorizzazione, la modalità per impiegare quanto ricavato dalla vendita ai sensi del can. 1294), soprattutto quando è necessario un atto pubblico di notaio.

legge n. 222/1985, rileva anche nell'ordinamento civile a condizione che il terzo contraente abbia avuto la possibilità di conoscere (o fosse a conoscenza de) la sua necessità:

«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».

Per questo motivo l'acquirente ha diritto di pretendere l'esibizione della licenza (è indifferente che sia in originale o in copia conforme dichiarata dal cancelliere ai sensi del can. 484, § 3) e, in caso di atto civile rogitato da notaio, è necessaria anche la sua allegazione al contratto.

Il fatto che l'articolo 18 adotti una formulazione retta su una triplice negazione rende un po' faticosa la sua comprensione ma consente un duplice risultato.

Anzitutto garantisce un'adeguata protezione al terzo contraente impedendo che l'invalidità canonica possa essere contestata/eccepita dall'ente ecclesiastico qualora il terzo:

- non abbia avuto notizia della necessità/rilevanza dei controlli canonici, e
- neppure avrebbe potuto conoscere tale necessità a causa del mancato deposito nel Registro delle Persone Giuridiche della relativa fonte normativa (statuto, decreto del Vescovo ex canone 1281, Codice fondamentale per gli Istituti di vita religiosa).

Inoltre impedisce al terzo contraente di invocare/eccepire l'invalidità dell'atto di alienazione concluso senza la necessaria autorizzazione canonica, in quanto tale inosservanza non ha viziato la sua volontà né può avergli provocato alcun danno o pregiudizio⁴⁰.

La delicatezza della questione suggerisce di riassumere in modo schematico quali limiti dei poteri di rappresentanza e quali controlli canonici devono essere depositati nel fascicolo di ciascun ente ecclesiastico presente nel Registro delle Persone Giuridiche:

⁴⁰ La Chiesa e lo Stato Italiano hanno così voluto evitare che l'invalidità connessa alla mancanza di autorizzazione canonica fosse utilizzata per sciogliere un contratto ritenuto non più utile o conveniente.

	Fonte della limitazione del potere di rappresentanza o di altro controllo canonico	Deve essere presente nel fascicolo del RPG	Non è richiesto che sia presente nel fascicolo del RPG
1	Codice di Diritto Canonico		X (art. 18, L. n. 222/1985)
2	Elenco degli atti ai amministrazione straordinaria della Diocesi (can. 1277)		X (art. 11, D.P.R. n. 33/1987 ⁴¹)
3	Somma minima e somma massima relativa alle alienazioni (can. 1292, § 2 e can. 638) e agli atti peggiorativi (can. 1295)		X (art. 11, D.P.R. 33/1987)
4	Atti di amministrazione straordinaria degli enti soggetti al Vescovo diocesano (can. 1281)	X (art. 18, L. n. 222/1985)	
5	Statuto	X (art. 18, L. n. 222/1985)	

3.6 Le alienazioni dei beni di Istituti religiosi e di Società di vita apostolica

L'*incipit* del canone 1292 rinvia al canone 638 quando i beni che si intendono alienare sono di proprietà di un Istituto religioso (o una Società di vita apostolica, ai sensi del can. 741⁴²) o di una sua parte/provincia (can. 581) o di una sua casa religiosa (can. 609)⁴³.

⁴¹ D.P.R. n. 33 del 13.2.1987 – *Approvazione del regolamento di esecuzione della legge 20 maggio 1985, n. 222 «1. La Conferenza episcopale italiana comunica al Ministero dell'interno le deliberazioni adottate in attuazione dei canoni 1277, 1292, paragrafo 2, e 1295 del codice di diritto canonico entro trenta giorni dalla loro promulgazione; comunica altresì il limite di valore stabilito dalla Santa Sede ai sensi del canone 638, paragrafo 3, del codice di diritto canonico. 2. Chiunque vi abbia interesse può richiedere alla prefettura del luogo in cui risiede copia delle deliberazioni indicate nel comma 1, vigenti al momento della richiesta»*. Si veda anche la Circolare del Ministero dell'Interno n. 123 del 2.2.2000.

⁴² Diversamente da quanto previsto dal can. 741 per le Società di vita apostolica, l'amministrazione dei beni degli Istituti di vita consacrata secolare è disciplinata direttamente dal Libro V (e non dai cann. 634-640 degli Istituti religiosi) in forza del can. 718.

⁴³ Sul tema si vede l'articolo *L'alienazione dei beni immobili degli istituti di vita con-*

La disciplina particolare ricalca però quanto finora illustrato a proposito dei canoni 1291-1295; infatti il § 3 così dispone:

«Per la validità dell'alienazione, e di qualunque negozio da cui la situazione patrimoniale della persona giuridica potrebbe subire detrimento, si richiede la licenza scritta rilasciata dal Superiore competente con il consenso del suo consiglio. Se però si tratta di negozio che supera la somma fissata dalla Santa Sede per le singole regioni, come pure di donazioni votive fatte alla Chiesa, o di cose preziose per valore artistico o storico, si richiede inoltre la licenza della Santa Sede stessa».

Dalla lettura di questo canone emerge chiaramente un parallelismo con i canoni 1291-1292: la necessità di una licenza, il consenso di un Consiglio, una soglia di valore oltre la quale serve anche la licenza della Santa Sede.

Vi sono però anche delle significative differenze testuali: non si menziona il patrimonio stabile e non vi è un riferimento ad una soglia minima al di sotto della quale l'alienazione non richiede alcuna licenza.

La mancata citazione del patrimonio stabile nel § 3 non impone però di concludere che tutti i beni dell'Istituto sono soggetti alla disciplina di questo canone, in quanto sia il forte parallelismo testuale che la menzione del canone 638 nel canone 1292 inducono a considerare che anche la disciplina del § 3 del canone 638 sia limitata ai beni che appartengono al patrimonio stabile⁴⁴.

Per quanto riguarda, invece, il mancato riferimento ad una soglia minima, si deve ritenere che per l'alienazione di un bene del patrimonio stabile dell'Istituto religioso sia sempre necessaria la licenza del superiore competente a prescindere dal valore del bene; tuttavia il Codice fondamentale (o la Costituzione o altre norme, ex can. 587) potrebbe prevedere una diversa disciplina⁴⁵.

Qualora il valore sia superiore alla «*somma fissata dalla Santa Sede*» è poi necessaria anche la licenza della Santa Sede. A tal proposito si deve

sacrata: valutazione ecclesiale e prassi canonica in exLege 3/2009.

⁴⁴ Y. SUGAWARA, *Amministrazione e alienazione dei beni temporali degli istituti religiosi nel codice*, Periodica, 97 (2008), 273, «Il § 3 [del can. 638] segue e specifica la normativa contenuta nel Libro V, nel senso che paragonando la normativa contenuta nel § 3 a quella del Libro V sull'alienazione (cann. 1291, 1292 e 1295) risulta chiaro che l'alienazione di cui al § 3 non riguarda il semplice trasferimento di un bene o rapporto giuridico degli Istituti ad un altro titolare, ma si tratta del sistema giuridico del Libro V, cioè, solo di trasferimento del dominio diretto dell'Istituto sui beni appartenenti al suo Patrimonio stabile ad un altro titolare. Ciò significa che l'atto di alienazione è un atto chiaramente distinto da quello dell'amministrazione».

⁴⁵ Non si esclude che possa essere prevista una soglia di valore minima al di sotto della quale le alienazioni dei beni del patrimonio stabile possono essere disposte dall'amministratore senza alcuna licenza del superiore.

segnalare che nessun valore è stato finora fissato dalla Santa Sede in riferimento al canone 638 e che l'analoga somma massima fissata dalla Conferenza Episcopale nazionale ai sensi del canone 1292 non può essere automaticamente applicata alle alienazioni degli Istituti religiosi.

Tuttavia, come già previsto dal n. 9 del Rescritto Pontificio di Papa Paolo VI, *Cum Admotae*, del 6 novembre 1964, è lecito far riferimento alla somma massima prevista dalla Conferenza Episcopale della nazione in cui ha sede il soggetto dell'Istituto che intende alienare il bene⁴⁶.

L'Autorità competente a rilasciare la licenza scritta è determinata dal Codice fondamentale. Poiché ciascun Istituto ha una organizzazione interna peculiare non è possibile illustrare un modello generale; tuttavia, al solo fine di offrire un orientamento a coloro che potrebbero essere coinvolti nell'alienazione di un bene del patrimonio stabile di un Istituto religioso, si segnala quanto segue:

a) gli Istituti religiosi possono essere articolati in parti⁴⁷ – la “Casa religiosa” (formalmente eretta ai sensi del can. 610) e le Province⁴⁸ (o altre denominazioni) che raggruppano più case religiose – e ciascuna parte può assumere la natura di un vero e proprio soggetto giuridico canonico ed essere, poi, riconosciuto come ente ecclesiastico;

⁴⁶ «Ai superiori generali delle religioni clericali di diritto pontificio e agli abati presidenti delle congregazioni monastiche vengono delegate le seguenti facoltà: [...] 9. Concedere, con il consenso del loro consiglio e per un giusto motivo, il permesso di alienare beni della propria religione, di pignorarli, di ipotecarli, di affittarli, di darli in enfiteusi; inoltre concedere che le persone morali della propria religione possano contrarre un debito fino ad una somma fissata dalla conferenza episcopale nazionale o regionale ed approvata dalla Santa Sede», AAS 59 (1967), 374-378; Y. SUGAWARA, *Amministrazione e alienazione dei beni temporali degli istituti religiosi nel codice*, Periodica 97 (2008), 273 «Spetta alla Santa Sede determinare la somma massima oltre la quale è necessario il suo permesso. Di fatto, la Conferenza Episcopale non ha competenza sulla vita interna degli Istituti Religiosi. La Santa Sede, però nella maggior parte dei casi, sembra usare la somma fissata dalle Conferenze Episcopali per gli Istituti religiosi»; V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, EDB, 2001, 190 «Ma finché la Santa Sede non fisserà tale somma, gli istituti religiosi dovranno attenersi alla somma fissata dalla conferenza episcopale della nazione, come ha stabilito la stessa congregazione competente». Si veda anche la Circolare prot. n. 971/2004 del 21.2.2005 della Congregazione per gli Istituti di vita consacrata e le Società di vita apostolica, «Di conseguenza, quando il valore del bene periziato supera la somma massima fissata dalla Conferenza Episcopale e recepita dalla CIVCSVA, per la concessione della prescritta licenza [della Santa Sede] si richiede: [...]».

⁴⁷ Can. 581 «Spetta all'autorità competente dell'istituto a norma delle costituzioni dividere l'istituto stesso in parti, con qualunque nome designate, erigerne di nuove, fondere quelle già costituite o circoscriverle in modo diverso».

⁴⁸ Can. 621 «Col nome di provincia si designa l'unione di più case che costituisce una parte immediata dell'istituto sotto il medesimo Superiore, ed è canonicamente eretta dalla legittima autorità».

- b) questi soggetti giuridici dovrebbero essere dotati di un proprio statuto (comunque denominato) che descrive e disciplina anche l'articolazione organica interna (superiore, economo, consiglio e loro competenze) e il modo di amministrare i beni temporali (definizione degli atti di straordinaria amministrazione, norme circa le alienazioni, disposizioni circa la gestione delle attività carismatiche che assumono natura commerciale, autorità competente per rilasciare le licenze);
- c) il governo dell'Istituto religioso e delle sue parti è affidato ai Superiori, così descritti dal canone 620 «*Sono Superiori maggiori quelli che governano l'intero istituto, o una sua provincia, o una parte dell'istituto ad essa equiparata, o una casa sui iuris, e parimenti i loro rispettivi vicari [...]*». Circa la potestà loro affidata vale quanto precisato in via generale dal canone 622 «*Il Moderatore supremo ha potestà, da esercitare secondo il diritto proprio, su tutte le provincie dell'istituto, su tutte le case e su tutti i membri; gli altri Superiori godono di quella potestà nell'ambito del proprio incarico*».
- d) la cura quotidiana delle questioni economiche è affidata a norma del canone 636⁴⁹ all'economo che, però, agisce sempre «*sotto la direzione del rispettivo Superiore*».

Alla luce di queste indicazioni generali è possibile così schematizzare l'*iter* per l'alienazione di un bene del patrimonio stabile di un Istituto religioso o di una sua parte riconosciuta come ente ecclesiastico.

Esempio 1

Alienazione di un bene di una Casa religiosa:

- I) il Superiore della Casa religiosa, con il parere/consenso del suo Consiglio (se prescritto dalle norme proprie), decide di alienare un bene e formalizza la decisione in un atto scritto (dando notizia anche del consenso/consiglio acquisito);
- II) il Superiore della Casa religiosa trasmette la propria decisione al Superiore della Provincia religiosa al fine di acquisire la licenza di cui al canone 638, § 3;
- III) il Superiore della Provincia, acquisito il consenso del proprio Consiglio, rilascia la licenza;
- IV) (eventuale) se il bene è di valore superiore alla somma massima deliberata dalla Conferenza Episcopale nazionale o si tratta di *ex voto*, o di *res pretiosae* per valore artistico o storico (can. 638, § 3) deve essere richiesta anche la licenza della Santa Sede;
- V) il documento di cui al punto I) e quello che contiene la licenza di cui al punto III) e IV) devono essere presentati/consegnati a colui che acquista il bene dell'Istituto religioso.

⁴⁹ Can. 636 «*§ 1. In ogni istituto, e parimenti in ogni provincia retta da un Superiore maggiore, ci sia l'economo, costituito a norma del diritto proprio e distinto dal Superiore e maggiore, per amministrare i beni sotto la direzione del rispettivo Superiore. Anche nelle comunità locali si istituisca, per quanto è possibile, un economo distinto dal Superiore locale*».

Esempio 2

Alienazione di un bene dell'Istituto religioso:

- l) il Moderatore Supremo (cioè il Superiore maggiore di tutto l'Istituto), con il parere/consenso del suo Consiglio (se prescritto dalle norme proprie), decide di alienare un bene e non essendo prevista altra autorità maggiore non deve richiedere alcuna licenza (fatto salvo diversa disciplina prevista dal Codice fondamentale⁵⁰ e la licenza della Santa Sede per i casi in cui è richiesta dalla norma codiciale).

Ai fini della validità dell'alienazione non rileva, invece, la comunicazione che deve essere trasmessa all'Ordinario di luogo ai sensi della Circolare prot. n. 1680/95 della Congregazione per gli Istituti di vita consacrata e le Società di vita apostolica, del 29 ottobre 1996⁵¹:

«Per promuovere maggiormente l'armonia pastorale tra le varie realtà ecclesiali, nel rispetto dell'autonomia degli Istituti religiosi, e sulla base del citato canone, si ritiene opportuno che ciascun Istituto religioso, quando intende vendere un bene immobile di qualsiasi valore, ne dia previa comunicazione, a titolo informativo all'Ordinario del luogo ove il bene è ubicato, il quale potrà, in tal modo segnalare il proprio eventuale interesse pastorale a comprarlo, a parità di condizioni. Quindi, quando gli Istituti religiosi si rivolgono alla Santa Sede per ottenere la licenza, presentino la richiesta accompagnata dal visto dell'Ordinario».

3.7 La licenza della Santa Sede e l'autorizzazione ex art. 56 D.Lgs. n. 42/2004

I beni mobili e immobili appartenenti agli enti ecclesiastici sono soggetti alla disciplina del decreto legislativo n. 42/2004 *Codice dei beni culturali e del paesaggio*:

- a) articolo 12, Verifica dell'interesse culturale, «1. Le cose indicate all'articolo 10, comma 1⁵², che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre cinquanta anni, se mobili, o ad oltre settanta anni, se immobili, sono sottoposte alle disposizioni della presente Parte fino a quando non sia stata effettuata la verifica di cui al comma 2».
- b) articolo 56, Altre alienazioni soggette ad autorizzazione, «1. È altresì soggetta ad autorizzazione da parte del Ministero: [...] b) l'alienazione

⁵⁰ Il Codice fondamentale potrebbe prevedere una competenza al Capitolo (can. 631) o al Consiglio del Superiore maggiore.

⁵¹ Si veda anche la più ampia Circolare prot. n. 971/2004 della medesima Congregazione, datata 21.2.2005. La lett. c) della Circolare esplicita che tale nulla osta non incide sulla validità dell'alienazione.

⁵² Art. 10 «Beni culturali. 1. Sono beni culturali le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico».

dei beni culturali appartenenti a soggetti pubblici diversi da quelli indicati alla lettera a) o a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti».

Questa normativa civile relativa ai cosiddetti “beni culturali” si intreccia, di fatto, con il canone 638 e con il canone 1292, § 2 che trattano delle «*rebus pretiosis artis vel historiae causa*».

Il rapporto tra i criteri civili e quelli canonici in ordine alla qualificazione di questi beni è stato affrontato dalla *Congregatio Pro Clericis* della Curia romana⁵³ alla quale sono state presentate diverse richieste di precisazione:

«[...] *relative agli orientamenti che questo Dicastero assumeva per l'evasione delle menzionate richieste. In particolare, si dubitava se il disposto del c. 1292, § 2, dovesse applicarsi soltanto ai beni culturali ecclesiastici 'mobili' o anche a quelli 'immobili', il cui valore non eccedesse la somma massima stabilita. Si sosteneva, soprattutto, che la licenza della Santa Sede fosse un atto concettualmente e praticamente distinto dall'autorizzazione del competente ministero italiano*».

Pertanto, al fine di evitare incertezze:

«[...] *questa Congregazione si atterrà alla procedura indicata nella conclusione del parere compiegato, la quale implica che la concessione della licenza della Santa Sede non sia rilasciata prima dell'espletamento di tutti gli obblighi previsti dalla legge civile italiana (D.Lgs. n. 42/2004, in particolare artt. 12ss.; 56ss.;60ss.)*».

Sulla questione si veda anche il Quesito Civilistico n. 487-2012/C, pubblicato sul notiziario d'informazione del Consiglio Nazionale del Notariato, che riguarda l'alienazione di una piccola chiesa non più destinata al pubblico culto, sottoposta a vincolo storico ed artistico, ma di valore minimo (circa 30.000 euro): in particolare si chiedeva se il vincolo ex articolo 12, decreto legislativo n. 42/2004 dovesse ritenersi automaticamente rilevante anche ai fini della qualificazione di *rebus pretiosae* ai fini della necessità di acquisire la licenza della Santa Sede⁵⁴.

⁵³ *Congregatio Pro Clericis*, Lettera al Presidente della Conferenza Episcopale Italiana, prot. n. 2007/1479 del 23.7.2007.

⁵⁴ «[...] *nell'ipotesi di un bene di proprietà di un ente ecclesiastico, laddove questo sia culturale per lo Stato italiano (e quindi in caso di trasferimento troverà applicazione la relativa disciplina di cui al codice dei beni culturali) dovrà essere richiesta tout court la licenza della Santa Sede oppure questa ultima dovrà essere richiesta solo qualora quel bene culturale rivesta anche un interesse storico artistico in base all'ordinamento della Chiesa (ossia il bene oggetto del trasferimento sia un bene culturale per lo Stato italiano e sia una res pretiosis artis vel historiae causa per la Chiesa). Il dubbio si pone in quanto il codice canonico non fornisce una definizione dei beni sacri che assumono valore storico ed artistico per la Chiesa, limitandosi unicamente a predisporre una disciplina finalizzata ad assicurare controlli rigorosi*

La risposta, pur rilevando che il tema è ancora aperto e vi sono ragioni a favore di entrambe le soluzioni, propende per la necessità di chiedere comunque la licenza della Santa Sede, aderendo così alla conclusione della *Congregatio Pro Clericis* che applica un criterio tuzioristico:

«Tuttavia, in attesa della menzionata precisazione e per adottare nel frattempo una procedura tuzioristica per risolvere i casi in esame, a fronte della legge canonica e della legge civile, dovrebbe valere la regola secondo la quale l'ultima decisione sulla possibilità di alienare un bene culturale ecclesiastico competerebbe al Dicastero, al quale sia stato richiesto di autorizzarne l'alienazione, con l'obbligo per il Dicastero di interpellare la Pontificia Commissione per i Beni Culturali della Chiesa concernenti la sua eventuale alienazione».

3.8 L'alienazione di beni non riconducibili al patrimonio stabile o di valore inferiore alla somma minima

Quanto finora esposto riguarda i beni del patrimonio stabile di valore superiore ad una somma minima⁵⁵.

A norma del Codice, l'alienazione dei beni non riconducibili a patrimonio stabile o (pur se appartenenti al patrimonio stabile) di valore inferiore alla somma minima, non è soggetta ad alcuna licenza.

Tuttavia ai sensi del canone 1281 le alienazioni che riguardano tali beni potrebbero essere inserite tra gli atti di amministrazione straordinaria in forza del decreto del Vescovo diocesano o dello statuto degli enti.

Questa soluzione è auspicata dall'Istruzione in Materia Amministrativa 2005 della CEI che al n. 63 così si esprime:

«Per la validità dei medesimi atti [di alienazione] di valore inferiore alla somma minima stabilita dalla Conferenza Episcopale, il codice, di per sé, non prevede alcun tipo di controllo canonico. Tali atti, tuttavia, come anche l'alienazione di beni che non rientrano nel patrimonio stabile dell'ente, possono essere soggetti a licenze previste da fonti normative diverse, quali il decreto generale del vescovo diocesano, ai sensi del can. 1281 § 2, o le norme statutarie della persona giuridica stessa»⁵⁶.

al fine di evitare un depauperamento del patrimonio ecclesiastico. Il problema, quindi, è quello di stabilire che cosa si intenda per res preziosa artis vel historia, più precisamente se questo concetto coincida con il concetto di bene culturale, per l'ordinamento italiano, oppure se i due concetti, in quanto appartenenti ad ordinamenti diversi, siano distinti ed autonomi». Il testo completo è riportato in Documentazione.

⁵⁵ Per gli Istituti religiosi, come detto, non sussiste il riferimento ad una somma minima, quindi la normativa si applica a tutti i beni del patrimonio stabile.

⁵⁶ L'allegato C dell'IMA 2005 è il facsimile di *Decreto di determinazione degli atti di straordinaria amministrazione per le persone giuridiche soggette al Vescovo diocesano*, «[...] stabilisco che sono da considerarsi atti di straordinaria amministrazio-

È dunque necessario verificare caso per caso se tali alienazioni sono considerate dalla normativa particolare atti di amministrazione straordinaria; in tal caso non è però richiesta la licenza del Vescovo, previo consenso del Consiglio per gli affari economici e del Collegio dei consultori, ma quella dell'Ordinario.

3.9 Il concetto giuridico di alienazione

Il Codice assume il concetto di alienazione non tanto in riferimento al *nomen iuris* dell'atto ma agli effetti che ne derivano, cioè il trasferimento del diritto di proprietà del bene ecclesiastico.

Pertanto le norme sopra illustrate devono essere osservate ogniqualvolta si realizza questo trasferimento (a titolo oneroso o gratuito), come nel caso di compravendita, permuta, transazione, donazione, liberalità non donativa (art. 809 cod. civ.).

3.10 Gli atti peggiorativi del patrimonio (stabile)

Come accennato in premessa, oltre ai contratti che realizzano il trasferimento pieno e definitivo del diritto di proprietà (alienazione in senso stretto) il Codice presta attenzione anche ai cosiddetti "atti peggiorativi del patrimonio", applicando – ex canone 1295 – anche a tale tipologia di negozi tutta la disciplina prevista per le alienazioni in senso stretto:

«I requisiti a norma dei cann. 1291-1294, ai quali devono conformarsi anche gli statuti delle persone giuridiche, devono essere osservati non soltanto per l'alienazione, ma in qualunque altro negozio che possa peggiorare la situazione patrimoniale della persona giuridica»⁵⁷.

In forza di questa estensione la dottrina distingue tra l'alienazione in senso stretto (can. 1291-1294) e quella in senso lato (can. 1295):

«Il concetto di alienazione si realizza in un senso stretto e in un senso largo. Abbiamo l'alienazione in un senso stretto ogniqualvolta si trasferisce il dominio diretto della persona giuridica canonica ad un altro titolare. Abbiamo invece l'alienazione in senso largo quando, pur senza trasferire il dominio diretto della cosa si concede un diritto reale sulla stessa, in modo che il domi-

ne, per le persone giuridiche a me soggette: 1. l'alienazione di beni immobili di qualunque valore [...]».

⁵⁷ *«Requisita ad normam cann. 1291-1294, quibus etiam statuta personarum iuridicarum conformanda sunt, servari debent non solum in alienatione, sed etiam in quolibet negotio, quo condicio patrimonialis personae iuridicae peior fieri possit».* Il codice del 1917 disciplinava la materia al can. 1533 *«Sollemnitates ad normam can. 1530-1532 requiruntur non solum in alienatione proprie dicta, sed etiam in quolibet contractu quo conditio Ecclesiae peior fieri possit».*

nio diretto ne rimane diminuito. Il Codice quando parla dell'alienazione la intende sia in senso largo che in senso stretto. Di alienazione in senso stretto parla il can. 1291, di alienazione in senso largo il can. 1295»⁵⁸.

Proprio la struttura aperta del canone – «*ma in qualunque altro negozio*» – impone di condurre un'attenta opera interpretativa al fine di evitare pericolosi fraintendimenti come, per esempio, considerare potenzialmente pericoloso qualsiasi atto amministrativo solo per il motivo che può incidere sulla consistenza del patrimonio. Tale interpretazione condurrebbe infatti ad un esito che è difficile da accogliere ed è rifiutato dalla dottrina: considerare di principio atti peggiorativi gli stessi atti di amministrazione straordinaria⁵⁹.

La questione non può, dunque, essere risolta solo a livello teorico⁶⁰ ma chiede di essere affrontata anche – o soprattutto – sul piano pratico in quanto è necessario individuare criteri utili per riconoscere quando un preci-

⁵⁸ V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, EDB, 2001, 188.

⁵⁹ V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, EDB, 2001, 212 «*Si deve dire anzitutto che i commentatori del nuovo codice non hanno dedicato al problema grande interesse. In genere si limitano a trattare insieme gli atti di alienazione nel contesto degli atti di straordinaria amministrazione, senza approfondire la materia nel commento del can. 1295 e senza prestare forse sufficiente attenzione al fatto che il Codice ha regolato con precisione anche gli atti di amministrazione straordinaria e ha voluto distinguere gli atti di amministrazione da quelli di alienazione. Anche se la loro terminologia sembra rimanere ancora, almeno in parte, soggetta ad alcune ambiguità derivanti dal precedente Codice, pure essi sono lontani dall'identificare in modo assoluto gli atti di amministrazione straordinaria con quelli di alienazione*»; in modo più esplicito «*Appare senza fondamento l'affermazione secondo la quale tutti gli atti di amministrazione straordinaria rientrano nelle previsione del can. 1295, a meno che non ne siano esclusi o dal diritto stesso o dalla conferenza episcopale. [...] Si dà poi un'interpretazione del pericolo di peggioramento, inteso in un senso molto ampio e puramente potenziale, e non fondato sulla natura dell'atto stesso: anche in questo caso siamo fuori della dottrina degli autori e senza alcun fondamento nella norma giuridica. In realtà si dà al can. 1295 un'interpretazione amplissima che esula dalla tradizione canonica e costituisce soltanto un elemento di confusione. In definitiva si finisce per affermare che tutti gli atti di amministrazione straordinaria rientrano nelle previsione del can. 1295, a meno che non consti che esiste una normativa esplicita che li sottragga ad essa: si tratta di un presupposto non fondato nel diritto, contrastante con la dottrina degli autori e soprattutto con i principi basilari del diritto: si deve dimostrare l'obbligo, non la mancanza di esso. Si aggiunga che in questo caso, l'imposizione della necessità della licenza è una limitazione al libero esercizio dei propri diritti: la norma che limita tale esercizio ha un'interpretazione stretta (cf. can. 18)*».

⁶⁰ Quasi come sintesi del pensiero ecclesiale fino alle soglie del Concilio Vaticano II si veda M. CONTE A CORONATA, *Istitutiones Juris Canonici*, vol. II, Marietti 1956, 494 «*Alienatio non solum denotat omnem actum legitimum quo bonum temporale ex dominio directo alicuius ecclesiae vel instituti ecclesiastici in dominium alterius subiecti sive ecclesiastici sive saecularis transfertur, sed etiam comprehendit illos actus legitimos, quibus bona ecclesiastica, retento dominio directo, quoad dominium*

so “negozi” deve essere assoggettato alla disciplina del canone 1295.

Questa esigenza è poi rafforzata dal fatto che in forza del Concordato, l'articolo 18 della legge n. 222/1985 estende anche all'ordinamento civile l'invalidità prevista dal canone 1291⁶¹.

Una prima puntualizzazione riguarda il patrimonio citato dal canone. Benché il testo non contenga un riferimento esplicito al patrimonio stabile la dottrina ritiene che si possa considerare peggiorativo il negozio a condizione che intacchi il patrimonio stabile. A fondamento di tale conclusione vi è una duplice ragione: anzitutto il canone rinvia esplicitamente ai «*requisiti a norma dei cann. 1291-1294*» tra i quali vi è anche la condizione che il bene appartenga al patrimonio stabile; in secondo luogo la *ratio* dei canoni che disciplinano l'alienazione in senso ampio è identica a quella a fondamento della alienazione in senso stretto, cioè tutelare il patrimonio stabile al fine di garantire all'ente la possibilità di perseguire i propri fini istituzionali⁶².

Un secondo riferimento può essere attinto ancora dalla *ratio* del cano-

utile vel usufructum transferuntur, aut aliis iuribus in illa concessi periculo amissionis exponuntur, aut ad longius tempus directae possessionis ecclesiae subtrahuntur aut gneratim peioris conditioni fiunt. Comprehendit proinde alienatio: actus quibus transfertur ius in re, ut donationem, venditionem, permutationem, dationem in solutum, cessionem litis iuris aut actionis iam quaesita; actus qui alienationem praeparant ut pignus, hypothecam specialem, compromissum, transactionem; actus quibus transfertur dominium semiplenum ut infeudationem, emphyteusim, locationem diurnam, constitutionem usus, usumfructum, servitudes». In riferimento al Codice vigente si veda J.P. SCHOUPE, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, Giuffrè, 1997, 135 «*Il CIC contempla come atti di alienazione, non solo gli atti di alienazione propriamente detta (alienum facere) in riferimento al patrimonio stabile, ma anche negozi che attingono o possono intaccare il patrimonio stabile in modo determinante per quanto riguarda la sua sostanza, la sua natura, la sua stabilità o la sua capacità di raggiungere i propri fini. In conclusione, l'alienazione legale – sia propriamente detta (can. 1291) sia per assimilazione (can. 1292) – designa, in definitiva, qualsiasi atto giuridico che possa intaccare il patrimonio della persona giuridica peggiorandone la condizione*».

⁶¹ Per questo motivo si comprende la domanda di certezza che muove dalle controparti civili, soprattutto quando il valore dell'atto eccede la somma massima (ora 1.000.000 di euro). Trattandosi di norma di atti di amministrazione straordinaria, quando il valore è inferiore alla somma massima la questione è di fatto assorbita dalla loro inclusione tra gli atti di cui al decreto del can. 1281 (necessità comunque della licenza dell'Ordinario); quando invece eccede la somma massima ci si interroga in ordine alla necessità della licenza della Santa Sede. A tal proposito si deve escludere che si debba richiedere l'autorizzazione della Santa Sede per il solo fatto che il valore ecceda la somma massima: tale conclusione, infatti, non è conforme al dettato del can. 1295 che prescrive la sussistenza di altre due condizioni (patrimonio stabile ed idoneità del negozio di intaccare detto patrimonio).

⁶² F. GRAZIAN, *La nozione di amministrazione e di alienazione nel codice di diritto canonico*, PUG, 2002, 259 «*Il c. 1533 del CIC/17 parlava di "alienatio proprie dicta", lasciando intendere che vi fosse un senso improprio, ma più esteso di alienazione.*

ne 1295. Poiché la ragione che legittima l'equiparazione di questi negozi alla disciplina dell'alienazione è la perdita (attuale o futura) della disponibilità di un bene o di una parte del patrimonio (stabile) necessario all'ente canonico e, in via mediata alla stessa Chiesa universale, la prassi e la dottrina⁶³ conducono ai *negozi* del canone 1295:

1. gli atti che impediscono all'ente proprietario di disporre e utilizzare dei beni per lungo tempo, pur senza privarlo della loro proprietà, come la costituzione – anche a titolo oneroso – del diritto reale di abitazione, uso, usufrutto e superficie, nonché la concessione del diritto di pegno e di ipoteca;
2. gli atti che potrebbero comportare la perdita (come consistenza reale o come valore) di una parte del patrimonio stabile dell'ente. Ciò può accadere quando, per onorare un debito, l'ente non può che alienare parte del proprio patrimonio immobiliare oppure quando si accerta la definitiva impossibilità di incassare un credito certo, liquido ed esigibile.

La questione più complessa riguarda proprio i negozi che determinano il sorgere di un debito⁶⁴ in capo all'ente ecclesiastico, come nel caso dell'accensione di un mutuo con un istituto bancario⁶⁵.

*Il CIC/83 preferisce non definire e si limita ad estendere la normativa, senza chiamare alienazione impropria, gli atti a cui esso si riferisce. Anzi conia un nuovo termine o locuzione: negozi che possono peggiorare la situazione patrimoniale della persona. Crediamo che il riferimento alla situazione patrimoniale sia comunque da leggersi nel senso del patrimonio stabile di cui al can. 1291, e non in senso più esteso»; V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, EDB, 2001, 216 «Gli atti peggiorativi della situazione patrimoniale sono equiparati a quelli di alienazione, perché in essi si realizzano le caratteristiche essenziali principali dell'alienazione in senso stretto: a) si tratta nell'uno e nell'altro caso di beni che "servando servari possunt" (Patrimonio stabile), ossia di beni che costituiscono per legittima assegnazione il patrimonio stabile: se l'atto amministrativo non ha alcun riflesso sul Patrimonio stabile della persona giuridica pubblica non solo non si ha alienazione, ma neppure un atto peggiorativo».*

⁶³ A. PERLASCA, *I beni temporali della Chiesa*, in *Corso istituzionale di diritto canonico*, Ancora, 2005, 468 «[L'alienazione] si estende, pertanto, a qualsiasi operazione o negozio (servitù, ipoteca, permuta rinuncia a un diritto, a una donazione o eredità, ecc.) che possa tornare di pregiudizio alla condizione patrimoniale della persona giuridica»; V. PALESTRO, *La disciplina canonica in materia di alienazioni e di locazioni*, in *I beni temporali della Chiesa*, LEV, 1999, 148 «Secondo la comune interpretazione della dottrina e della giurisprudenza rotale, il concetto di alienazione viene riferito non solo nel senso stretto di negozi che comportano il trasferimento del "dominium directum" di un bene, ma pure ad un senso più ampio, che comporta il trasferimento del "dominium utile" od anche all'imposizione di un onere o di un limite alla proprietà dello stesso».

⁶⁴ Un altro caso che ha come effetto la nascita di una posizione debitoria è l'acquisto di un bene con pagamento dilazionato. In questo caso non è difficile escludere che l'atto possa essere peggiorativo per due motivi: 1) al debito (futuro) corrisponde un accrescimento (attuale) del patrimonio; 2) il debito non dovrebbe presentare incertezze circa il *quantum* e il quando. Non si deve, inoltre, dimenticare che gli atti di acquisizione degli immobili sono di norma inseriti tra gli atti di amministrazione

Padre Gambari non ritiene corretto considerare sempre atto peggiorativo il negozio giuridico che fa sorgere una posizione debitoria di valore superiore alla somma minima o massima:

«Il Codice [1983] non esige più formalità speciali per i debiti come tali; è questa una innovazione notevole. Tuttavia il debito, secondo i casi, potrebbe rientrare nella categoria degli atti o dei negozi che comportano un pericolo di danneggiamento per la situazione economica dell'istituto ed esigere quindi le medesime formalità. In ogni debito o altra operazione come ipoteca e obbligazione, si dovrà ben considerare se vi sono dei rischi tali da far ritenere che possa provenire un danno per il patrimonio della persona giuridica religiosa. In certi casi un debito può costituire un'operazione vantaggiosa per l'istituto, come nel caso dei debiti agevolati»⁶⁶.

Anche padre De Paolis ritiene che sia necessario verificare caso per caso se l'atto di contrazione di un debito è realmente peggiorativo:

«In questa prospettiva si riflette su alcuni negozi giuridici, per esaminare se essi in quanto tali contengono la possibilità di peggiorare la situazione patrimoniale. In tale linea va capita la riflessione fatta in relazione alla contrazione di debiti: essa in quanto tale non è un negozio giuridico che peggiori la situazione patrimoniale. Tuttavia può essere un'operazione pericolosa. Perciò il Codice precedente la proibiva esplicitamente. Il nuovo Codice invece non la proibisce più. Essa tuttavia rimane esclusa qualora comporti una ipoteca o un pignoramento»⁶⁷.

Analogamente padre Schoupe chiede una verifica puntuale dell'atto:

«Non trattandosi di un criterio teorico, occorrerà esaminare il negozio e valutare in concreto se sia effettivamente in grado di peggiorare il patrimonio della persona giuridica. Non basterebbe, in conseguenza, un pericolo puramen-

straordinaria e, dunque, necessitano della licenza dell'Ordinario.

⁶⁵ Il caso del mutuo bancario consente di evidenziare un aspetto non secondario della questione. I contratti che generano posizioni debitorie di norma includono anche altri negozi che – a loro volta e autonomamente – sono considerati atti di amministrazione straordinaria o atti peggiorativi (e, dunque, oggetto di autorizzazione canonica) come l'ipotesi di un mutuo ipotecario (l'ipoteca è pacificamente un atto peggiorativo) o garantito da fideiussione di terzi (atto di straordinaria amministrazione, se concessa da un ente ecclesiastico). In questi casi l'istruzione della pratica autorizzativa presterà attenzione, almeno di fatto, all'intera operazione.

⁶⁶ E. GAMBARI, *I religiosi nel codice*, Ancora, 1986, 204, n. 3. A parere di chi scrive il riferimento al tasso non è rilevante in ordine alla riconduzione del debito tra gli atti peggiorativi (fatto salvo il caso di tassi ampiamente fuori mercato o usurai).

⁶⁷ V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, EDB, 2001, 216. L'autore riporta anche la posizione di Vromant che esclude esplicitamente dal novero degli atti peggiorativi l'assunzione di un debito accompagnata dall'ipoteca su un bene non riconducibile al patrimonio stabile.

te potenziale derivato da elementi accidentali all'atto stesso (come può verificarsi, ad es., in qualsiasi atto di acquisto). Possiamo, infatti, pensare a numerosi e assai vari atti che, senza costituire un'alienazione propriamente detta, sono suscettibili di limitare il patrimonio (costituzione d'una servitù su una proprietà ecclesiastica o, inversamente, rinuncia ad una servitù attiva su beni altrui) o di metterlo in pericolo (dazione ipotecari d'un bene ecclesiastico, accettazione d'una successione gravata da importanti oneri, assunzione di personale per lavorare al servizio di una persona giuridica titolare di un patrimonio limitato, ecc.)»⁶⁸.

In modo diverso si orientano i creditori (soprattutto quando il valore del debito eccede la somma massima⁶⁹), inclini a considerare sempre peggiorativo l'atto in quanto include il rischio che il debitore possa non disporre delle risorse finanziarie necessarie per pagare quanto dovuto alla scadenza.

In merito a questa obiezione va considerato che l'attenzione del canone 1295 non è volta alle possibili difficoltà finanziarie (tra l'altro non vi sarebbe modo di evitarle in via assoluta) ma solo a valutare oggi il rischio di dover attingere domani al patrimonio stabile⁷⁰ per pagare il debito, venendo a mancare altre risorse/disponibilità, quali le offerte ordinarie e straordinarie dei fedeli e i frutti del patrimonio.

Pertanto, ritengo che vi siano buone ragioni giuridiche per escludere⁷¹ che sia soggetto alla disciplina del canone 1295:

- a) l'assunzione di un debito ogniquale volta all'origine vi sia un contratto corrispettivo che accresce il patrimonio (acquisto di un bene non destinato a patrimonio stabile);
- b) la ristrutturazione di debiti pregressi mediante l'accensione di un unico e nuovo debito verso un istituto bancario (per es. si accende un nuovo mutuo di valore pari ad euro 1.300.000 in sostituzione di due mutui di valore pari, rispettivamente, a euro 500.000 e 800.000);
- c) l'accensione di un mutuo/debito garantito da una fideiussione (o simil garanzia) di terzi⁷².

Più delicato è il caso di un nuovo mutuo/prestito cui non corrisponde

⁶⁸ J.P. SCHOUPE, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, Giuffrè, 1997, 136.

⁶⁹ Come già accennato in questi casi temono che l'atto possa essere dichiarato invalido a motivo della mancanza della licenza della Santa Sede. Quando l'importo del debito è invece inferiore alla somma massima, il dubbio è superato in quanto i negozi di mutuo sono di regola inclusi tra gli atti di amministrazione straordinaria. La medesima richiesta di certezza è posta anche quando l'atto richiede la forma di atto pubblico e l'intervento del notaio.

⁷⁰ Per esempio: alienando un bene immobile del patrimonio stabile o liquidando un investimento finanziario appartenente al medesimo patrimonio.

⁷¹ Si veda la nota n. 63.

⁷² La concessione di fideiussione a terzi da parte di un ente ecclesiastico è certamente oggetto di vigilanza canonica: in quanto atto di amministrazione straordinaria e/o atto peggiorativo (soprattutto se di valore superiore alla somma massima fissata dalla CEI).

un incremento del patrimonio, in quanto, pur equivalendosi la posizione passiva e quella attiva (accredito della somma in conto), si deve considerare in modo più approfondito l'operazione.

Infatti, pur prescindendo dalla verifica circa l'uso oculato (per es. pagare una ristrutturazione immobiliare o risanare un'attività in deficit) oppure dissennato della liquidità accreditata, il canone 1295 chiede all'autorità di vigilanza di verificare la sostenibilità – ora per allora – del piano finanziario necessario per ripagare il debito.

La questione deve dunque essere risolta avendo riguardo a questo livello di verifica/vigilanza e, così, si deve considerare atto peggiorativo un contratto di mutuo quando al momento della sua stipula già si può prevenire che si dovrà attingere al patrimonio stabile per ripagarlo qualora venissero a mancare sufficienti flussi finanziari costituiti da:

- i frutti del patrimonio,
- le offerte dei fedeli,
- gli avanzi delle attività ordinarie (commerciali e non),
- la liquidazione di cespiti non riconducibili al patrimonio stabile (per es. un immobile acquistato per successione o la somma di denaro ricevuta per donazione e in qualche modo vincolata).

A parere di chi scrive questa soluzione, pur richiedendo una puntuale analisi che deve essere svolta caso per caso, è fondata sul dettato e sulla *ratio* del canone 1295 ed è conforme all'impianto complessivo del Libro V del Codice in quanto:

- a) da un lato rispetta il dettato del can. 18 che prescrive l'interpretazione stretta delle leggi che «*restringono il libero esercizio dei diritti*», quali sono quelle che impongono all'amministratore di ottenere previamente l'autorizzazione del superiore per esercitare validamente i diritti/doveri propri del suo ufficio;
- b) dall'altro evita di dover implicitamente ammettere che tutti gli atti di amministrazione straordinaria⁷³ sono atti peggiorativi⁷⁴.

⁷³ Il Codice, in riferimento alle diocesi, distingue un'ulteriore categoria di atti, quelli "di maggior importanza" (can. 1277 «*Il Vescovo diocesano per porre gli atti di amministrazione che, attesa la situazione economica della diocesi, sono di maggior importanza [...]*»). Circa la natura di questi si vedano V. DE PAOLIS, *Negoziio giuridico «quo condicio patrimonialis personae iuridicae peior fieri possit»* (cf. c. 1295), in *Periodica* 83 (1994), 497, nota 2 «*Ci sembra molto più corretto affermare, sulla scia della dottrina precedente, che si tratta di atti di amministrazione ordinaria, ma che hanno una particolare procedura dal momento che, proprio all'interno della categoria di atti di amministrazione ordinaria, hanno una maggiore importanza dato lo stato economico della persona giuridica. Del resto il c. 1277 li oppone agli atti di amministrazione straordinaria*» e V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, EDB, 2001, 183.

⁷⁴ Questa è la premessa che si dovrebbe ammettere qualora fosse necessaria l'autorizzazione della Santa Sede per tutti i debiti di valore superiore alla somma massima fissata dalla CEI.

TABELLA DI SINTESI CIRCA GLI ATTI DI ALIENAZIONE E GLI ATTI PEGGIORATIVI
AI SENSI DEI CANN. 1291-1295

	Atti relativi a beni che appartengono al patrimonio stabile	Valore dell'atto	Licenza
1	Mobili e immobili (diversi da ex voto, <i>res pretiosae</i> o di beni di interesse artistico o culturale)	< somma minima (euro 250.000 Delibera CEI n. 20)	Nessuna licenza (salvo che tali atti siano stati inseriti tra gli atti di amministrazione straordinaria; in tal caso è necessaria la licenza dell'Ordinario o dell'autorità determinata dallo Statuto).
2	Mobili e immobili (diversi da ex voto, <i>res pretiosae</i> o di beni di interesse artistico o culturale)	> somma minima e < somma massima (euro 1.000.000 Delibera CEI n. 20)	Se l'ente non è soggetto al Vescovo Diocesano, l'autorità competente è quella prevista dallo Statuto. - Altrimenti è il Vescovo Diocesano (cf. can. 134).
3	Mobili e immobili (diversi da ex voto, <i>res pretiosae</i> o di beni di interesse artistico o culturale) solo se di proprietà degli Istituti Diocesani Sostentamento del Clero	> somma minima (euro 250.000 Delibera CEI n. 20) < somma massima (euro 1.000.000 Delibera CEI n. 20)	Licenza del Vescovo diocesano e previo parere dell'Istituto Centrale Sostentamento del Clero ⁷⁵ .
4	Mobili e immobili (diversi da ex voto, <i>res pretiosae</i> o di beni di interesse artistico o culturale)	> somma massima (euro 1.000.000 Delibera CEI n. 20)	Oltre alla licenza di cui ai nn. 1 e 2, serve anche la Licenza della Santa Sede.
5	Mobili e immobili (diversi da ex voto, <i>res pretiosae</i> o di beni di interesse artistico o culturale) di proprietà degli Istituti Diocesani Sostentamento del Clero	> 3.000.000 (art. 36 L. 222/85)	Oltre alla licenza del Vescovo diocesano, serve la licenza della CEI e la licenza della Santa Sede

⁷⁵ Delibera CEI promulgata in data 15.7.2013.

6	Ex voto, <i>res pretiosae</i> (beni di interesse artistico o culturale)	A prescindere	Oltre alla licenza dell'Autorità competente, occorre presentare la richiesta di licenza alla Santa Sede ⁷⁶
7	Atto che intacca il patrimonio [stabile] peggiorandone la situazione.	Medesime soglie nn. 2-4	Medesime autorità competenti nn. 1-3

1	Atti relativi a beni che <u>non</u> costituiscono il patrimonio stabile	Valore dell'atto	Licenza
	Beni mobili e immobili (compresi gli atti peggiorativi)	A prescindere	Potrebbero essere inseriti tra gli atti di amministrazione straordinaria e, dunque, richiedere la licenza dell'Ordinario o dell'autorità stabilita dallo Statuto.

⁷⁶ *Congregatio Pro Clericis*, Lettera al Presidente della Conferenza Episcopale Italiana, prot. n. 2007/1479 del 23.7.2007

TABELLA DI SINTESI CIRCA GLI ATTI DI ALIENAZIONE E GLI ATTI PEGGIORATIVI AI SENSI DEL CAN. 638

	Atti relativi a beni che appartengono al patrimonio stabile dell'Istituto religioso	Valore dell'atto	Licenza
1	Mobili e immobili (diversi da ex voto, <i>res pretiosae</i> o di beni di interesse artistico o culturale)	< somma massima (euro 1.000.000 Delibera CEI n. 20)	Licenza del superiore.
2	Mobili e immobili (diversi da ex voto, <i>res pretiosae</i> o di beni di interesse artistico o culturale)	> somma massima (euro 1.000.000 Delibera CEI n. 20)	Oltre alla licenza di cui al n. 1 serve anche la licenza della Santa Sede.
3	Ex voto, <i>res pretiosae</i> (beni di interesse artistico o culturale)	A prescindere	Oltre alla licenza del Superiore competente serve la Licenza della Santa Sede ⁷⁷ .
4	Atto che intacca il patrimonio [stabile] peggiorandone la situazione.	Medesime soglie nn. 1-2	Medesime autorità competenti nn. 1-2

	Atti relativi a beni che <u>non</u> costituiscono il patrimonio stabile dell'Istituto religioso	Valore dell'atto	Licenza
1	Beni mobili e immobili (compresi gli atti peggiorativi)	A prescindere	Potrebbero essere inseriti tra gli atti di amministrazione straordinaria e, dunque, doversi applicare il can. 638, § 1.

⁷⁷ *Congregatio Pro Clericis*, Lettera al Presidente della Conferenza Episcopale Italiana, prot. n. 2007/1479 del 23.7.2007



CONGREGATIO PRO CLERICIS

BEATISSIMO PADRE

L'Ordinario dell'Arcidiocesi di Milano espone quanto segue.

La Fondazione _____ nella persona del suo Presidente, ha chiesto l'autorizzazione per procedere alla cessione di un compendio immobiliare posto in Comune di Milano via _____ 65, alla Fondazione _____ ad un prezzo complessivo non inferiore a _____

Il complesso immobiliare è distinto nelle mappe e nei registri catastali di quel Comune con i mappali _____

La relazione di perizia dell'ottobre 2009 ha attribuito al bene in oggetto il valore di € _____. In considerazione del fatto che una porzione di circa mq. 200 dell'edificio principale sarà gravata di un usufrutto trentennale a favore della Fondazione venditrice, il valore di stima è ridotto a € _____ (euro)

La somma ottenuta dall'operazione sarà destinata secondo gli scopi istituzionali dell'Ente.

Il Consiglio di Amministrazione della Fondazione ha approvato l'operazione con delibera del _____

Il Collegio dei Consultori ed il Consiglio Diocesano per gli Affari Economici hanno espresso il consenso nelle rispettive sedute del _____

CONGREGATIO PRO CLERICIS, attenta Ordinari Mediolanen. commendatione, Eidem benigne committit ut licentiam iuxta preces concedat, servatis de iure servandis.

Datum Romae, die 10 mensis Februarii 2010.

+ *Orano Diacenza*
Sgn.
Elis Morte
S. H. S.

LA STRUTTURA AMMINISTRATIVA DELLA DIOCESI E DELLA PARROCCHIA**

Alcune parole devono necessariamente essere spiegate e comprese rettamente, per evitare il rischio di parlarsi avendo come sfondo due prospettive diverse. Una di queste parole è presente nel titolo della nostra serata: "struttura amministrativa". Cosa intendiamo con tale espressione, oppure con quella simile di *amministrazione*? Infatti, «*il termine "amministrare" non è univoco*»¹. Infatti, ha una «*duplice valenza semantica*». La prima si riferisce, nell'ambito del potere di giurisdizione, a quella funzione propria dell'autorità ecclesiastica di porre *atti di governo* nel rispetto della legge; la seconda, nell'ambito economico, indica l'azione che mira a conservare, far fruttare e migliorare il patrimonio². Le due accezioni del termine, più che opporsi nella loro valenza, si richiamano tra loro. Infatti, anche «*l'amministrazione dei beni rientra nel campo del potere di governo. La nozione di amministrazione è di fatto presentata come "governo delle cose", accanto al governo delle persone*»³.

Questa osservazione ci permette di evidenziare fin da subito un elemento essenziale che concerne la stessa amministrazione dei beni e, ancor più radicalmente, l'uso che la Chiesa fa dei beni temporali. In altre parole, perché la Chiesa usa dei beni? E fino a quale punto è lecito che li usi senza diventare simile a tutte le società umane? La tradizione della Chiesa ha sempre avuto a cuore che i beni della Chiesa fossero usati in modo appropriato. Il vigente Codice di diritto canonico riassume le finalità principali per cui la Chiesa ha il diritto di acquistare, conservare, amministrare, alienare

* Vicario Giudiziale del Tribunale Ecclesiastico Regionale Triveneto.

** Intervento ai membri dei Consigli parrocchiali per gli affari economici organizzato dall'Istituto Superiore di Scienze Religiose della diocesi di Modena-Nonantola.

¹ J.P. SCHOUPPE, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, 2008², 14.

² Cf PONTIFICIO CONSIGLIO PER I TESTI LEGISLATIVI, Nota esplicativa *La funzione dell'autorità ecclesiastica sui beni ecclesiastici*, 12.2.2004, in *Communicationes* 36 (2004) 24-32, n. 4.

³ V. DE PAOLIS, *I beni temporali della Chiesa*, 2011², 71.

beni temporali attorno a quattro espressioni: «ordinare il culto divino, provvedere a un onesto sostentamento del clero e degli altri ministri, esercitare opere di apostolato ed esercitare opere di carità, specialmente al servizio dei poveri» (cf can. 1254 § 2). Si osservi che non si tratta di una esemplificazione esaustiva («I fini propri sono principalmente...») e neppure in ordine di importanza: sono tutti ugualmente importanti. Si tratta poi dei fini della Chiesa, non solo dei beni che la Chiesa possiede. Questo significa che nell'amministrazione dei beni (intendendola anche qui in senso largo, ossia dal venirne in possesso fino alla perdita del medesimo, generalmente tramite alienazione) bisogna avere davanti agli occhi, come stella polare, tali finalità. Qualora questi stessi beni invece di facilitare il raggiungimento di tali finalità ne diventino indifferenti oppure le ostacolino o siano fonte di controtestimonianza, si pone la domanda impegnativa di come migliorare l'amministrazione, oppure se è ancora lecito (non solo possibile) possedere e amministrare determinati beni.

Tornando alle finalità della Chiesa, come espresse nel canone 1254, queste intendono riassumere tutti i fini propri della vita e dell'attività della Chiesa. In tal senso, nei lavori di preparazione del Codice era stato proposto di aggiungere altri fini, quali l'aiuto alle opere missionarie o la promozione della cultura. La decisione fu di non esplicitarle direttamente, in quanto «tutti gli altri fini che potrebbero essere aggiunti non sarebbero se non una certa esplicitazione dei fini che sono compresi nella formula generale "opere di apostolato sacro e di carità"»⁴. Sembra tuttavia opportuno evidenziare che tra le finalità della Chiesa, legate non solo al fare, si colloca anche quanto favorisce la realtà comunione (pensiamo alle diverse iniziative che rinsaldano i vincoli di comunione e i legami esistenti) e la testimonianza. Questi due aspetti possono essere anche compresi, a mio avviso, quali modalità particolari con cui gestire i beni: favorire la crescita della comunità (quanto si sta facendo ritorna a vantaggio di tutta la comunità? Serve veramente? Oppure la divide in modo sensibile?) e non recare motivo di controtestimonianza (un'attività culturale o di promozione della cultura cristiana che usa mezzi sproporzionati, con eventi costosi, lussuosi e apparenti, è ancora evangelica?).

Penso sia sotto gli occhi di tutti il rilievo delle scelte economiche e amministrative nelle decisioni che si devono prendere e nelle priorità anche pastorali che si intendono dare. A titolo esemplificativo, qualora tutte le risorse siano impegnate per organizzare un evento eccezionale, come posso pensare di dare priorità a un altro evento o a una realtà che richiede dei costi per essere attuati? In questo tempo prolungato di crisi economica, come interveniamo a favore dei poveri, e verso quali "categorie" ci rivolgiamo di preferenza? Come si vede, non è solo una questione organizzativa, ma di previo discernimento pastorale e di analisi della situazione esistente (analisi certamente delle strutture, ma non solo di queste).

⁴ *Communicationes* 12 (1980), 396-397.

Posta questa lunga premessa, prima di entrare nel merito del tema, è necessario ancora precisare come non si parli di tutta la realtà/struttura amministrativa, tema troppo complesso per una sola serata (e per un solo ciclo di incontri). Evidenzieremo solo qualche aspetto, soprattutto di carattere generale e “fondante”. Inoltre faremo riferimento principalmente alla realtà dei consigli parrocchiali per gli affari economici (= CPAE), limitandoci solo a qualche accenno per il consiglio diocesano per gli affari economici (= CDAE).

1. L'AMMINISTRAZIONE DEI BENI E IL RUOLO DEI LAICI: CENNI STORICI

Lo studio della storia della Chiesa e dell'organizzazione che questa si è data fa emergere come una delle prime strutture organizzative è data dal sorgere fin dai primi secoli di vita della Chiesa di figure di aiuto nell'amministrazione dei suoi beni. Basti solo accennare come già alla metà del secolo IV il vescovo diocesano era affiancato nell'amministrazione del patrimonio della Chiesa da “economi”, laici o membri del clero. Molti concili nei primi secoli di vita della Chiesa prestarono attenzione a garantire una corretta e chiara amministrazione dei beni della Chiesa⁵. Era principale questa preoccupazione, non quella di ridurre l'ambito di esercizio del potere da parte del Vescovo diocesano.

Senza analizzare le varie figure che si sono succedute nel corso della storia della Chiesa, ricordiamo quanto previsto dal Codice di diritto canonico del 1917, ossia il *Consiglio di amministrazione* (can. 1520 CIC 1917) per la diocesi⁶, che aveva un compito prettamente tecnico: due o più persone idonee ed esperte, nella misura del possibile, di diritto civile, come aiuto per la retta amministrazione dei beni. Storia ancora più antica è data dalle fabbricerie, che hanno una storia molto lunga e complessa, talvolta tormentata nel rapporto con l'autorità ecclesiastica, qualora rivendicavano una loro autonomia nella gestione dei beni, rischiando così di sottrarsi alla vigilanza dell'autorità ecclesiastica e alle norme canoniche⁷. La fabbriceria (o fabbrica) inizialmente indicava la massa di beni destinati all'edificazione di una chiesa. Poi passò ad indicare i beni destinati anche alla cura e al restauro degli edifici di culto. Infine indicò in generale i beni destinati per le esigenze di culto in generale, sottolineando anche, con il concilio di Trento, la natura ecclesiale di tali beni. Nel CIC 1917 (cann. 1182-1184) si indica un gruppo di persone (chierici e laici) chiamate a collaborare con il rettore della chiesa nell'ammini-

⁵ Cf A. PERLASCA, *Il consiglio diocesano per gli affari economici*, in *Partecipazione e corresponsabilità nella Chiesa. I Consigli diocesani e parrocchiali*, a cura di M. RIVELLA, 2000, 163-164. Cf inoltre ID., *Il concetto di bene ecclesiastico*, 1997, 7-81.

⁶ Cf A. PERLASCA, *Il consiglio diocesano per gli affari economici*, cit., 169-170.

⁷ Cf M. CALVI, *Il Consiglio parrocchiale per gli affari economici: la parrocchia, il Vangelo e i soldi*, in *Partecipazione e corresponsabilità nella Chiesa...*, cit., 275-276.

strazione dei beni, senza alcuna ingerenza nelle questioni di carattere spirituale e nella celebrazione del culto⁸. Nella legislazione vigente non si parla più di questa realtà, che invece è regolata in modo dettagliato dalla normativa canonica⁹.

2. LA PARTECIPAZIONE E LA CORRESPONSABILITÀ NELL'AMMINISTRAZIONE

A partire da Concilio Vaticano II e dal Codice vigente hanno ricevuto un impulso particolare gli organismi di partecipazione all'interno della Chiesa. Ricordiamo, in particolare, il consiglio presbiterale (cann. 495-501), il consiglio pastorale diocesano, da istituirsi in ogni diocesi "se lo suggerisce la situazione pastorale" (cann. 511-514), il CDAE, obbligatorio (cann. 492-494), il consiglio pastorale parrocchiale, da costituirsi in ogni parrocchia "se risulta opportuno al Vescovo diocesano" (can. 536), il CPAE, obbligatorio in ogni parrocchia (can. 537).

Dove si fonda questa partecipazione dei fedeli nell'amministrazione dei beni? È solo una questione "tecnica", oppure c'è ben altro? Certamente c'è dell'altro, che sorge in particolare dalla riflessione conciliare sulla natura della Chiesa e sulla partecipazione all'unico battesimo. In particolare, va ricordata la natura contemporaneamente gerarchica e organica della Chiesa, come ricordato dal beato Giovanni Paolo II promulgando il Codice di diritto canonico, dove l'aggettivo "organica" fa riferimento a tutti quegli elementi che esprimono la partecipazione di tutti i fedeli alla sua vita e alla sua missione come soggetti attivi. Si riprende in questo modo l'ecclesiologia di comunione, che «è l'idea centrale e fondamentale nei documenti del concilio». Essa «non può essere ridotta a pure questioni organizzative o a problemi che riguardino semplicemente i poteri. Tuttavia l'ecclesiologia di comunione è anche fondamento per l'ordine nella Chiesa e soprattutto per una corretta relazione tra unità e pluriformità nella Chiesa»¹⁰.

⁸ Cf *Ibid.*, 276.

⁹ Si rinvia in particolare all'art. 72 delle *Norme sugli enti e i beni ecclesiastici*, approvate con Protocollo tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede firmato a Roma il 15.11.1984, ratificato e reso esecutivo in Italia con L. 20.5.1985, n. 206, e tradotte nei rispettivi ordinamenti con L. 20.5.1985, n. 222, e con decreto del Segretario di Stato del 3.6.1985. Si rinvia, inoltre, agli articoli 35-41 del regolamento di esecuzione della L. 222/1985, approvato con D.P.R. 13.2.1987, n. 33. Sul tema delle fabbricerie, significativo per l'ambito avuto dai fedeli nell'amministrazione dei beni, si rinvia in modo particolare al volume *La natura giuridica delle fabbricerie*. Pisa, 4 maggio 2004, a cura dell'Opera Primaziale Romana, reperibile all'indirizzo http://www.fabbricerieitaliane.it/fileadmin/templates/AFI/download/La_natura_giuridica_delle_fabbricerie_1_.pdf (visto il 19.10.2013) e al contributo di M. RIVELLA, *Le fabbricerie nella legislazione concordataria*, in http://www.olir.it/areetematiche/86/documents/Rivella_%20Fabbricerie.pdf (visto il 19 ottobre 2013).

¹⁰ SINODO STRAORDINARIO DEI VESCOVI DEL 1985, Documento conclusivo *Exeunte coetu C 1*, in EV 9, n. 1800.

Tale principio di comunione comporta che nella chiesa vi sia una fondamentale uguaglianza tra tutti i membri. La gerarchia stessa è un servizio nella e a favore della comunione dei fedeli. Questo principio ecclesiologico esige di esprimersi attraverso forme concrete, nelle quali appaia visibilmente la natura comunionale della chiesa.

Va tenuto presente, comunque, che l'appello alla corresponsabilità non mette in discussione il principio per cui l'autorità nella Chiesa è di natura gerarchica, riceve cioè la sua giustificazione non da un'investitura "democratica" dal basso, ma dall'alto attraverso la legittima autorità della chiesa. La corresponsabilità, quindi, non cambia i soggetti che esercitano la potestà sacra nella chiesa, ma piuttosto incide sulla modalità del suo esercizio: alla luce del principio di comunione, infatti, il modo ordinario dell'esercizio della autorità nella Chiesa sarà quello in cui la decisione è stata preparata da una consultazione di quei fedeli che ad essa sono interessati.

Infatti, come evidenziato da una recente *Lectio magistralis* del card. Kasper a Brescia,

«la comunio richiede uno stile comunicativo nella Chiesa, cioè uno stile dialogico e fraterno, che si distingue tanto da quello vetusto, feudale, quanto da quello nuovo, apparentemente moderno, burocratico. Una tale forma di comunio della Chiesa non comporta la democratizzazione della Chiesa. La democrazia ha il suo luogo legittimo nell'ambito politico. La Chiesa non è un popolo qualunque: essa è il popolo di Dio; è una realtà di genere proprio. Si tratta dunque della realizzazione della realtà di popolo di Dio, dove tutti sono figli e figlie di Dio, fratelli e sorelle nella stessa famiglia di Dio. Nella rivelazione Dio parla agli uomini come ad amici e si intrattiene con essi (cf. Dei verbum, n. 2). Da lì, anche la vita della Chiesa dovrebbe essere caratterizzata da uno stile comunicativo, partecipativo e dialogico di fraternità, amicizia e fiducia e da una cultura del dialogo disposta all'ascolto e all'apprendimento»¹¹.

L'esercizio della corresponsabilità e della partecipazione nella Chiesa non dipende quindi dalla prassi democratica: anche se è vero che nel nostro contesto politico occidentale è abitudine poter discutere sugli argomenti della vita sociale e politica (ma deve essere notato che la corresponsabilità nella Chiesa non è presente solo nel contesto politico democratico), tuttavia essa dipende dalla corresponsabilità condivisa presente nella Chiesa e dall'ascolto reciproco, che si fonda sulla diversità dei carismi e sulla visione ecclesiologica di unità nella Chiesa a immagine della Trinità, che esclude l'uniformità¹².

¹¹ W. KASPER, *Crisi e futuro della Chiesa*, in *Il regno documenti* 57 (2012), 657.

¹² Utile è l'analisi presente in R. REPOLE, *Camminare insieme, nella Chiesa*, in *La Rivista del Clero Italiano* 87 (2006), 39-51, anche per ulteriori riflessioni per un buon funzionamento degli organismi di partecipazione. Sembra opportuno riprenderne uno: *«si possono anche usare degli organismi nuovi di sinodalità senza coltivarli e far crescere a dovere una altrettanto nuova, perché evangelica, spiritualità comunionale. Quando ciò accade, il rischio è quello di spegnere la fiducia e la*

Approfondendo tale aspetto, penso sia utile riprendere insieme due testi. Il primo è costituito dal n. 32 c della costituzione conciliare *Lumen gentium*, che sottolinea la distinzione nella congiunzione tra ministri sacri e resto del popolo di Dio, nella parte specifica del testo che tratta dei laici:

«Se quindi nella Chiesa non tutti camminano per la stessa via, tutti però sono chiamati alla santità e hanno ricevuto a titolo uguale la fede che introduce nella giustizia di Dio (cf. 2 Pt 1,1). Quantunque alcuni per volontà di Cristo siano costituiti dottori, dispensatori dei misteri e pastori per gli altri, tuttavia vige fra tutti una vera uguaglianza riguardo alla dignità e all'azione comune a tutti i fedeli nell'edificare il corpo di Cristo. La distinzione infatti posta dal Signore tra i sacri ministri e il resto del popolo di Dio comporta in sé unione, essendo i pastori e gli altri fedeli legati tra di loro da una comunità di rapporto: che i pastori della Chiesa sull'esempio di Cristo sono a servizio gli uni degli altri e a servizio degli altri fedeli, e questi a loro volta prestano volentieri la loro collaborazione ai pastori e ai maestri».

Il secondo testo è costituito da due numeri del documento *Sostenere la Chiesa per servire tutti. A vent'anni da Sovvenire alle necessità della Chiesa*, approvato nel corso della 58ª Assemblea Generale della CEI, svoltasi a Roma dal 26 al 30 maggio 2008. Il testo riserva due numeri, a mio avviso particolarmente significativi, sul tema della comunione e della corresponsabilità. Il n. 6 del testo parla del *dono e impegno della comunione*. Dopo aver ricordato *«l'attenzione riservata al tema della comunione»*, osserva il rischio sempre presente dell'individualismo, con due derive: *«intendere la Chiesa come un'agenzia che eroga servizi, a cui accostarsi in base ai bisogni del momento, senza sentirsi corresponsabili della sua vita e della sua crescita»*; *«identificarsi con la propria comunità o con il proprio gruppo senza maturare un senso di appartenenza ecclesiale più ampio»*, aperto ai problemi e obiettivi della Chiesa intera. Il numero successivo tratta della conseguente *chiamata alla corresponsabilità*:

«Nella Chiesa tutti i battezzati sono chiamati alla corresponsabilità, vivendo una solidarietà non soltanto affettiva ma anche effettiva e partecipando, secondo la condizione e i compiti di ciascuno, all'edificazione storica della comunità ecclesiale. Nessuno nella Chiesa può dire: "Non mi riguarda". La corresponsabilità crescerà, soprattutto, con un più deciso impegno a far crescere la spiritualità diocesana che si caratterizza per l'amore e il servizio alla propria Chiesa particolare. Ciò comporta, da parte dei pastori, il superamento di quella mentalità clericale e accentratrice che tende a estromettere i laici dall'elaborazione dei processi decisionali e dalla gestione dei beni e delle risorse. Nel contempo, esige da parte dei fedeli, in particolare dei laici, un deciso investimento dei propri talenti per il bene della comunità ecclesiale. Siamo convinti che crescerà nei fedeli il senso di appartenenza e di corresponsabilità».

speranza; ovvero, per dirla ancora con il vangelo, di versare il vino e perdere gli otri» (p. 50).

sabilità, incidendo concretamente sulla vita e sul funzionamento delle nostre comunità, se in parallelo maturerà una più ampia consapevolezza del ruolo delle strutture di partecipazione, tanto a livello diocesano (consiglio presbiterale, consiglio pastorale diocesano, consiglio diocesano per gli affari economici) quanto parrocchiale (consiglio pastorale parrocchiale, consiglio parrocchiale per gli affari economici), favorendone, laddove necessario, il rilancio».

Volendo dare una visione complessiva dell'esercizio dell'autorità e della comunione, possiamo riassumere le ragioni attorno ad alcuni punti:

1. tutti i fedeli, in quanto battezzati, ricevono il dono dello Spirito, che consente loro di conoscere il bene della chiesa, acquisendo di conseguenza il diritto e il dovere di farlo conoscere ai pastori, perché possano prendere decisioni illuminate dallo Spirito (lo Spirito parla ai pastori anche attraverso i suggerimenti e le opinioni dei fedeli);
2. l'autorità gerarchica è a servizio della comunione del popolo di Dio, per cui dovrà valorizzare i doni che lo Spirito di Dio suscita nel suo popolo, procedendo non in modo assolutistico e autocratico, ma sinodale (etimologicamente = unitamente agli altri fedeli);
3. costituisce l'esercizio del diritto fondamentale dei *christifideles* di manifestare ai pastori le proprie necessità e il proprio pensiero su ciò che riguarda il bene della chiesa (cf cann. 212 §§ 2-3; 228 § 2);
4. "ciò che tocca tutti, deve essere trattato e approvato da tutti": è un principio di diritto naturale inserito tra le regole generali del diritto canonico;
5. attraverso l'esercizio della corresponsabilità viene preparata la recezione delle norme e dei provvedimenti dell'autorità ecclesiastica, la quale deve procedere, per quanto possibile, in modo tale che ogni nuova legge o provvedimento sia accolto dal popolo di Dio e sia percepito nella sua utilità per il bene della comunità.

3. IL VALORE DEL CONSULTIVITÀ

Il principio della comunione e della corresponsabilità non comporta un appiattimento dei ruoli o un eliminare le diverse responsabilità. Di fatto, si tratta di un muoversi tra l'accordo di tutti (CDAE e CPAE) e la decisione di uno solo (il vescovo per il CDAE o il parroco per il CPAE), che presiede ministerialmente. Pertanto, l'esercizio della corresponsabilità fa emergere la vera natura della chiesa. Il processo decisionale implica l'esistenza di una autorità che esercita una vera e propria *leadership*, ma il fine principale di questa autorità è quello di facilitare l'espressione di tutti i membri della comunità. Essi infatti possono portare differenti contributi al processo con cui si arriva alla decisione. Questa struttura decisionale rende evidente che nella Chiesa il vero potere è il potere dello Spirito. Il compito dell'autorità nella chiesa è di far sì che questo potere possa esprimersi in pienezza e tradursi in un servizio per la comunità.

Bisogna «*tenere presente questa complessità dell'intesa ecclesiale*

che tende a coinvolgere tutti, mai escludendo il ministro – presidente. Può avvenire in certe circostanze che questi sia l'unico, o quasi, che prende decisioni senza consultarsi con gli altri o consultandosi con pochi. La sua responsabilità è dinanzi a Dio, e in qualche caso egli deve rendere conto di questo ai fratelli della comunità, ma non è contestabile il ruolo di guida e la sua funzione per l'unità. [...] Coloro che prendono parte al discernimento debbono essere convinti che tale strutturazione di un gruppo di Chiesa fa parte del suo essere costitutivo, che si richiama al duplice principio cristologico e pneumatologico sostenente ogni attività ecclesiale. Questo duplice aspetto, materiale e comunitario, centrale e sinodale, può essere in tensione, ma mai in contrapposizione. Se questa vi è, ciò è dovuto al peccato che si annida nei componenti e che deve essere scoperto e superato. Ogni lavoro di discernimento implica un processo di conversione e un esito di riconciliazione»¹³.

Generalmente, il CDAE e il CPAE hanno compiti consultivi. Questo, tuttavia, da quanto appena ricordato, non fa venire meno il valore del consigliare all'interno della Chiesa: si tratta di fornire il proprio apporto a partire dalla diversa missione all'interno della Chiesa, considerando poi che, qualora venga richiesto di acquisire il consenso di detti consigli prima di porre un atto, «*il Superiore, sebbene non sia tenuto da alcun obbligo ad accedere al loro voto, benché concorde, tuttavia, senza una ragione prevalente, da valutarsi a suo giudizio, non si discosti dal voto delle stesse, specialmente se concordi*» (can. 127 § 2, n. 2).

4. I COMPITI SPECIFICI DEI DUE CONSIGLI PER GLI AFFARI ECONOMICI

Vista la motivazione della presenza degli organismi di partecipazione, il cui scopo principale è quello di consigliare in ambito economico, tratteggiamo ora brevemente la figura sia del CDAE che del CPAE, che concretizzano, con specifico riferimento alla diocesi e alla parrocchia, il disposto generale del canone 1280: «*Ogni persona giuridica abbia il proprio consiglio per gli affari economici o almeno due consiglieri, che coadiuvino l'amministratore nell'adempimento del suo incarico*»¹⁴. Riprenderemo quanto espresso nell'*Istruzione in materia amministrativa* (= IMA), approvata dalla 54^a Assemblea Generale della CEI (Roma, 30-31 maggio 2005).

4.1 Il CDAE (cf cann. 492-493)

Il CDAE è presieduto dal Vescovo diocesano o da un suo delegato. I membri, chierici o laici, devono essere almeno tre e sono nominati dal Ve-

¹³ L. DELLA TORRE, *Metodologia del discernimento*, in *Servizio della Parola* 191 (1987), 113.

¹⁴ Sul can. 1280 cf M. RIVELLA, *Consigliare nella Chiesa in ambito economico*, in *Quaderni di diritto ecclesiale* 25 (2012), 393-395.

scovo per un quinquennio; sono rinnovabili nell'incarico. Si richiede effettiva competenza in economia e in diritto civile, presupposta un'eminente onestà (cf can. 492 § 1) e una reale sensibilità ecclesiale. Alle riunioni possono essere invitati esperti a partire dalla materia trattata, evitando così di ampliare eccessivamente il numero dei componenti.

L'IMA 26 evidenzia poi due attenzioni da avere nella scelta dei componenti il CDAE:

- a) non è conveniente che la stessa persona sia membro contemporaneamente del CDAE e del Collegio dei consultori, dal momento che spesso sono chiamati a esprimersi sulle medesime pratiche;
- b) è bene che l'economista (o l'eventuale responsabile dell'ufficio amministrativo) non faccia parte del CDAE, ma partecipi alle sedute come relatore e/o come segretario, poiché il CDAE (come il collegio dei consultori) sono organi di controllo e di vigilanza.

I compiti propri del CDAE sono tratteggiati da IMA 27. In particolare, il Vescovo è tenuto ad acquisire il *parere* del CDAE e del Collegio dei consultori in ordine alle decisioni che, attesa la situazione della diocesi, sono di maggior importanza (cf can. 1277) e alla nomina e alla rimozione dell'economista (cf can. 494 §§ 1-2).

Il Vescovo, poi, necessita del consenso del CDAE per:

- a) imporre tributi e tasse alle persone giuridiche a lui soggette (cf can. 1263);
- b) determinare gli atti di amministrazione straordinaria per le persone giuridiche a lui soggette (cf can. 1281 § 2);
- c) investire il denaro e i beni mobili assegnati a una pia fondazione a titolo di dote (cf can. 1305);
- d) ridurre gli oneri delle volontà dei fedeli a favore di cause pie (cf can. 1310 § 2).

Il Vescovo, inoltre, deve ottenere obbligatoriamente il consenso del CDAE e del Collegio dei consultori (cf can. 127) per:

- a) gli atti di amministrazione straordinaria posti dalla diocesi o da altre persone giuridiche che egli amministra (cf can. 1277 e delibera CEI n. 37);
- b) il rilascio della licenza per gli atti che possono peggiorare lo stato patrimoniale di un ente (cf can. 1295) e le alienazioni di beni ecclesiastici appartenenti al patrimonio stabile (cf can. 1291) di valore superiore alla somma minima fissata dalla CEI (cf can. 1292 § 1 e delibera CEI n. 20) oppure di *ex voto* o di oggetti di valore artistico o storico (cf can. 1292 § 2);
- c) il rilascio della licenza relativa alla stipulazione di contratti di locazione di immobili appartenenti alla diocesi o ad altra persona giuridica da lui amministrata, di valore superiore alla somma minima fissata dalla delibera CEI n. 20, eccetto il caso che il locatario sia un ente ecclesiastico (cf can. 1297 e delibera CEI n. 38).

Qualora il CDAE neghi il suo consenso¹⁵, il Vescovo non può porre in

¹⁵ Per le riflessioni che seguono, cf *Ibid.*, 396.

atto quanto proposto al Consiglio. Pertanto, esemplificando, il Vescovo non può alienare un bene della diocesi o porre un atto di straordinaria amministrazione senza il consenso del CDAE e del Collegio dei consultori. Tuttavia, il consiglio non può prevalere sul volere del Vescovo, nel senso che non può decidere di alienare un bene della diocesi o di porre un atto di straordinaria amministrazione contro la volontà del Vescovo, anche se la maggioranza o l'unanimità dei suoi membri fosse favorevole. La necessità del consenso esprime il coinvolgimento dei fedeli laici rispetto a decisioni impegnative per la vita della comunità ecclesiale.

Ci si potrebbe chiedere perché questo sia solo a livello diocesano e non anche parrocchiale. Una risposta organica deve tener conto delle due diverse realtà e di eventuali autorizzazioni che sono richieste nella normativa canonica. In particolare, se non si richiedesse il consenso del CDAE (e del Collegio dei consultori),

«gli atti della diocesi per i quali non è richiesta la licenza della Santa Sede (cioè quelli a di sotto della somma massima di cui al can. 1292 § 2, attualmente pari in Italia a un milione di euro) resterebbero nella discrezionalità assoluta del vescovo, amministratore unico. Ciò spiega perché un analogo potere di veto non sia attribuito al consiglio parrocchiale per gli affari economici, dal momento che tutti gli atti economicamente rilevanti posti dal parroco, in quanto amministratore unico della parrocchia, necessitano, ad validitatem, dell'autorizzazione del vescovo o dell'ordinario diocesano. In tal modo, senza che sia lesa il potere decisionale della parrocchia, persona giuridica distinta rispetto alla diocesi, viene assicurata un'adeguata vigilanza e la conseguente tutela degli interessi dell'ente stesso e, complessivamente, della comunità ecclesiale»¹⁶.

4.2 II CPAE

Il CPAE deve essere costituito in ogni parrocchia. Esso è retto sia dalla normativa universale che dalle norme date dal Vescovo diocesano, di solito tramite un *regolamento* che prevede disposizioni sulla natura, le finalità, la composizione e i compiti del CPAE. Pur essendo di natura solo consultiva, i membri del CPAE sono chiamati *«non solamente a esprimere un parere tecnico, ma anche a condividere la responsabilità dell'intera vita della parrocchia mediante una corretta e proficua gestione dei suoi beni»* (IMA 105).

Il CPAE si caratterizza per due elementi specifici: la competenza in materia giuridico-amministrativa e l'ecclesialità dei suoi membri. Questo significa che

« quanti ne fanno parte devono essere scelti in base alla competenza, in analogia con quanto stabilito per il consiglio diocesano per gli affari economici (cf. can. 492 § 1 e n. 26): essi però sono anzitutto christifideles, chiamati a

¹⁶ *Ibid.*, 396.

svolgere un servizio non solo in base a criteri tecnici ed economici, ma anche in riferimento a principi di ordine specificamente ecclesiale, primo fra tutti quello dei fini propri dei beni temporali della Chiesa (cf. can. 1254 § 2)» (IMA 105).

L'ecclesialità comporta anche un rapporto costruttivo con il consiglio pastorale parrocchiale, specie nelle scelte economiche di maggiore importanza e di carattere generale. Anche il consiglio pastorale non può ignorare i problemi economici della parrocchia, ma deve tenerne conto e farsene carico, soprattutto attraverso un'opera di sensibilizzazione e di responsabilizzazione dell'intera comunità¹⁷.

Attesa la natura consultiva del CPAE, e la natura della Chiesa, il canone 537 dispone che nel CPAE i fedeli «*aiutino il parroco nell'amministrazione dei beni della parrocchia, fermo restando il disposto del can. 532*». Si ricorda così la personale responsabilità del parroco in quanto legale rappresentante e amministratore. Ciò significa che il CPAE non può sostituirsi al parroco o essere considerato un vero e proprio consiglio di amministrazione della parrocchia. La sua funzione è, invece, di collaborazione col parroco, amministratore della parrocchia. «*Questi, tuttavia, non dovrebbe discostarsi dal parere del CPAE se non per gravi motivi. Il Vescovo può chiedere di conoscere, come condizione previa al rilascio delle autorizzazioni canoniche per gli atti di amministrazione straordinaria relativi alla parrocchia, la valutazione formulata in merito dal CPAE*» (IMA 106).

Tra i compiti specifici del CPAE ricordiamo quello di essere a conoscenza dell'inventario dei beni della parrocchia (IMA 113), di prendersi cura della corretta manutenzione ordinaria degli immobili della parrocchia, programmando in modo efficace gli interventi in rapporto anche alle disponibilità della parrocchia.

Altri compiti e indicazioni specifiche possono emergere dal *Regolamento* predisposto dal Vescovo diocesano per i CPAE della propria diocesi.

5. LE QUALITÀ DEI COMPONENTI IL CDAE E IL CPAE

L'ultimo ambito della nostra riflessione riguarda la natura e le finalità proprie dell'azione del CDAE e del CPAE. Esse in gran parte si deducono da quanto già detto a proposito dei compiti propri dei due consigli. Altri si possono agevolmente dedurre dal canone 228 § 2, che tratteggia le qualità richieste per coloro che nella Chiesa sono chiamati a prestare un servizio di corresponsabilità di governo: «*I laici che si distinguono per scienza adeguata, per prudenza e per onestà sono abili a prestare aiuto ai Pastori della Chiesa come esperti o consiglieri, anche nei consigli a norma del diritto*». Altre indicazioni possono utilmente essere riprese dal contesto ecclesiale

¹⁷ Cf C.M. REDAELLI, *Il rapporto tra i due Consigli parrocchiali*, in *Partecipazione e corresponsabilità nella Chiesa...*, cit., 292-301.

ed economico che stiamo attualmente vivendo¹⁸. Esaminiamo brevemente le qualità richieste.

La prima qualità (o condizione) menzionata dal canone 228 § 1 è costituita dall'essere *abili* a divenire membri di un consiglio. Lasciando da una parte le situazioni limite, quali la mancanza di uso di ragione o la non piena comunione con la Chiesa cattolica o una pena canonica inflitta, esiste una inabilità che non riguarda direttamente la persona o una sua mancanza, ma il legame di parentela. Il canone 492 § 3, per il CDAE (e per analogia a mio avviso riferibile anche al CPAE), prevede che sono esclusi dal CDAE i congiunti del Vescovo fino al quarto grado di consanguineità o di affinità. Il motivo è evidentemente prudenziale: evitare rischi di discriminazione o sospetti di interessi di parte nell'amministrazione dei beni, che possono influire nelle decisioni in ambito amministrativo ed economico. IMA 26, relativamente alla presenza dell'economista nel CDAE e nel collegio dei consultori fa riferimento all'opportunità. Non esiste una vera e propria incapacità, quanto piuttosto una norma prudenziale che, a mio avviso, va tenuta presente. L'attenzione prudenziale può essere presente anche nella composizione del CPAE. A titolo esemplificativo, ci si può chiedere se sia opportuno che un professionista con rapporti di lavoro sussistenti nei confronti della parrocchia sia contemporaneamente parte del CPAE.

Il secondo requisito è costituito dalla *scienza adeguata*, ossia dall'aver quella competenza specifica sulla materia economica oggetto del CDAE e del CPAE. Non si richiede una conoscenza completa e tecnica su tutto; tuttavia, il consigliere deve essere in qualche modo formato alla specifica disciplina in ambito amministrativo. Compito proprio del CDAE e del CPAE è quello di favorire la retta amministrazione del patrimonio della Chiesa. Per il CDAE, il canone 292 § 1 richiede di essere «*veramente esperti in economia e nel diritto civile*», oltre che «*eminenti per integrità*». Questo significa avere quell'esperienza e conoscenza necessarie per la gestione e l'amministrazione dei beni della diocesi (per il CDAE) e, per analogia, della parrocchia (per il CPAE). Oltre a questo, serve la conoscenza della realtà ecclesiale di cui si è chiamati a dare il proprio contributo di responsabilità nel consigliare. Questo significa conoscere qualche elemento minimo proprio dell'ente ecclesiastico nella legislazione pattizia italiana, specie in ordine alla sua natura, alla dimensione specifica propria, alle implicanze derivanti dalla sua peculiare natura. In altre parole, si tratta di evitare il rischio che il componente il CDAE o il CPAE tratti i beni della diocesi o della parrocchia come qualsiasi altro bene appartenente a società o ad aziende. Ha peculiarità proprie, che rispondono alla natura peculiare della Chiesa, alla conseguente finalità specifica nell'uso dei beni, alle necessità pastorali e caritative che – lungi dal rappresentare una sola voce di spesa passiva – costituiscono uno degli ambiti essenziali in cui si sviluppa la vita e l'attività della comunità cristiana.

¹⁸ Per quanto segue, M. VISIOLI, *Lo status giuridico del consigliere per gli affari economici*, in *Quaderni di diritto ecclesiale* 25 (2012), 411-424.

La debita conoscenza e l'essere esperti si configura anche nella capacità di sapersi avvalere di collaborazioni competenti, di fronte a situazioni specifiche e complesse. Si può trattare, per il CPAE di professionisti e consulenti, con le risorse che ne derivano, messi a disposizione dagli uffici della curia diocesana, o da uffici nazionali, o da persone professionalmente preparate. Emerge la «*capacità di coordinare e discernere i contributi degli esperti in ordine alla specifica realtà che si intende amministrare, seppure in modo consultivo, realtà che è sempre di natura ecclesiale*»¹⁹. Proprio per tale motivo, IMA 26 fa riferimento alla reale sensibilità ecclesiale, ossia alla sensibilità in ordine alla dimensione ecclesiale del servizio che svolge. È stato infatti osservato come

*«i criteri che devono guidare i suoi membri [dei consigli] nel consigliare o nel permettere il compimento di determinati atti, non sono esclusivamente di carattere economico o imprenditoriale, ma devono essere informati anche a un profondo senso di ecclesialità. Non sempre la soluzione più favorevole dal punto di vista economico è anche la migliore dal punto di vista ecclesiale»*²⁰.

Altre due caratteristiche richiamate sono la *prudenza* e l'*onestà*. Si tratta di due requisiti virtuosi, che dicono da una parte la capacità di discernere le situazioni (la prudenza, quale virtù cardinale), dall'altra l'importanza della testimonianza personale e del rispetto delle leggi che, come cittadino e come cristiano, si è tenuti ad avere. Si tratta quindi non solo di avere una conoscenza tecnica, ma anche di saper valutare le diverse situazioni per tradurre i principi tecnici ed etici nel caso concreto e di saper fare questo in prima persona nella propria vita. Il canone 492, per il CDAE, esplicita tali caratteristiche chiedendo che i consiglieri siano «*eminenti per integrità*», indicando così la correttezza, l'onestà, la prudenza. Il rapporto con i beni richiede libertà interiore e capacità di usarli nel modo retto. L'onestà di vita e l'integrità può far porre una domanda, ossia se il divorziato risposato possa essere membro di tali consigli. La questione è stata dibattuta, anche a partire dall'analisi se si sia in presenza o meno di un vero ufficio. Mi sembra condivisibile la posizione di coloro che affermano come l'ambito limitato e tecnico di azione del CDAE e del CPAE di per sé non esclude la possibilità che tali fedeli ne possano far parte: «*la non piena comunione generata dalla situazione matrimoniale irregolare non è per sé motivo di esclusione*»²¹. Si può infatti tenere presente come il CDAE e il CPAE, a differenza dei consigli pastorali,

«sono organismi tecnici, che richiedono soprattutto perizia economica. Per far parte del consiglio pastorale diocesano, e analogamente del consiglio pasto-

¹⁹ *Ibid.*, 417.

²⁰ A. PERLASCA, *Il consiglio diocesano per gli affari economici*, cit., 178-179.

²¹ M. VISIOLI, *Lo status giuridico del consigliere per gli affari economici*, cit., 423. Si rinvia alle pagine 420-424 del contributo per un'analisi più approfondita.

rale parrocchiale, è richiesta la piena comunione con la Chiesa cattolica (c. 512, par. 1); invece per il consiglio per gli affari economici diocesano, e analogamente quello parrocchiale, è richiesto ai membri di essere "esperti in economia e nel diritto civile ed eminenti per integrità», che dal contesto va intesa come onestà professionale (c. 492, par. 1). Pertanto un divorziato risposato veramente esperto di economia potrebbe far parte dei consigli economici»²².

Diversa è comunque la questione dell'opportunità, che può emergere anche dalla buona fama di cui una persona gode nella comunità o meno, oppure dal rischio di sembrare di avallare una valutazione errata del valore della sacralità del matrimonio. È quindi una questione di saper temperare questo con il contributo che la persona può dare. Non è da escludere che tali fedeli possano essere coinvolti nella gestione dei beni della persona giuridica non come consiglieri, ma come esperti, evitando così una eventuale ipotesi remota di scandalo²³.

6. LE FINALITÀ DEI CONSIGLI

Un'ultima considerazione riguarda la finalità dell'azione proprio del CDAE e del CPAE²⁴. Accenniamo solamente ad alcuni punti che risultano essere particolarmente significativi. Anzitutto emerge il compito di favorire la *retta amministrazione del patrimonio ecclesiastico*, grazie alla competenza personale in ambito economico e civile. In secondo luogo, si tratta di aiutare nella formulazione di *indirizzo nelle scelte economiche* della persona giuridica, facendo emergere gli elementi pro e contro presenti in talune scelte economiche.

Sempre in questo contesto, ma con una evidenziatura particolare, si pone il *favorire la trasparenza nell'amministrazione*, fornendo così anche un aiuto di trasparenza. È pur vero che i componenti del CDAE sono nominati dal Vescovo (can. 492 § 1), e questo potrebbe non facilitare la funzione di vigilanza, ma questo non fa venire meno l'impegno di aiutare il Vescovo (e i suoi collaboratori più stretti) in una corretta trasparenza. Per i CPAE, i componenti sono scelti a partire dalle norme date dal Vescovo diocesano (cf can. 537), e questo può favorire la scelta di persone non coinvolte direttamente in alcune gestioni economiche, favorendo così la trasparenza.

Soffermandoci sulla trasparenza, una nota dell'Episcopato italiano *Sostenere la Chiesa per servire tutti*, pubblicata il 4 ottobre 2008 a vent'anni dall'entrata a regime del nuovo sistema di finanziamento della Chiesa e di sostentamento del clero, afferma:

²² G. TREVISAN, *I divorziati risposati possono assumersi delle responsabilità nella vita della Chiesa?*, in *Quaderni di diritto ecclesiale* 6 (1993), 256.

²³ Così, per es., M. VISIOLI, *Lo status giuridico del consigliere per gli affari economici*, cit., 424.

²⁴ Cf M. RIVELLA, *Consigliare nella Chiesa in ambito economico*, cit., 395-399.

«Amministrare i beni della Chiesa esige chiarezza e trasparenza. Ai fedeli che contribuiscono con le loro offerte, agli italiani che firmano per l'otto per mille, alle autorità dello Stato e all'opinione pubblica abbiamo reso conto in questi anni di come la Chiesa ha utilizzato le risorse economiche che le sono state affidate. Siamo fermamente intenzionati a continuare su questa linea, cercando, se possibile, di essere ancora più precisi e dettagliati. Nelle nostre comunità si è sviluppata infatti una mentalità gestionale più attenta e una maggiore sensibilità all'informazione contabile. Su questo fronte, tuttavia, dobbiamo ancora crescere: ogni comunità parrocchiale ha diritto di conoscere il suo bilancio contabile, per rendersi conto di come sono state destinate le risorse disponibili e di quali siano le necessità concrete della parrocchia, perché sia all'altezza della sua missione» (n. 10).

Ci si collega così al documento del 1988 *Sovvenire alle necessità della Chiesa*, a fronte del dovere dei fedeli laici di mettere a disposizione le loro competenze e il loro senso ecclesiale, corrisponde il diritto di conoscere la situazione economica della propria comunità. In questo senso, la trasparenza nella gestione e la capacità di saper dare un corretto rendiconto dei bilanci, costituisce

«il punto di arrivo di un procedimento complessivo, che preveda il coinvolgimento attivo dei fedeli anzitutto nella fase della decisione sull'uso delle risorse e della verifica della correttezza delle procedure gestionali adottate».

Inoltre,

«quando si parla di trasparenza, non si intende tanto sottolineare l'onestà e la correttezza, che all'interno della Chiesa si devono dare per scontate, ma pure una gestione lineare e da tutti verificabile dei beni, ricordando che la dimensione economica è tra le più delicate e incidenti sul vivere e sul sentire degli uomini» .

Una delle modalità concrete con cui attuare tale trasparenza è data dal *predisporre il rendiconto annuale all'ordinario del luogo* (cf cann. 1284 § 2, 8° e 1287 § 1), che lo farà esaminare dal CDAE. Quest'obbligo viene precisato da altre disposizioni codiciali: per le associazioni pubbliche di fedeli (cf cann. 312 e 319), per gli istituti di vita consacrata (cf can. 636), per i monasteri *sui iuris* (cf can. 637) e per gli amministratori parrocchiali (cf can. 540).

Infatti,

«gli stessi rendiconti costituiscono forme di rilevazione indispensabili: - per consentire all'autorità ecclesiastica competente e, nelle forme previste dal diritto particolare, ai fedeli di verificare, con il risultato finanziario, l'impiego dei beni e delle contribuzioni della carità ecclesiale; - per correggere tempestivamente situazioni complesse o rischiose; - per realizzare una gestione più saggia, equilibrata e condivisa; - per inserire l'economia delle parrocchie e degli altri enti, ove occorra, nel quadro più vasto dell'economia diocesana e delle Chiese sorelle, per affrontare insieme problemi di giustizia e di carità e

per programmare razionalmente e prudentemente validi piani pastorali» (IMA 59).

È opportuno ricordare che IMA 59 fa riferimento all'importanza di far conoscere alla comunità, nelle forme previste dal diritto particolare, il rendiconto annuale.

Oltre a questo, uno dei contributi fondamentali dei consigli nella Chiesa è quello di

«fornire un contributo efficace alla cura del patrimonio ecclesiastico, facendo adeguatamente fronte alla complessità degli adempimenti legali e fiscali a cui sono tenuti gli enti ecclesiastici. [...] È del tutto evidente che, soprattutto in presenza di un patrimonio immobiliare consistente o di attività commerciali, è necessario passare da un concetto di mera amministrazione, che si risolve nella redazione di un inventario patrimoniale e di un bilancio di cassa, a quello di gestione, per leggere dinamicamente il quadro delle risorse disponibili in sta di una programmazione a medio e lungo termine delle iniziative pastorali, sostenute da risorse economiche adeguate»²⁵.

7. CONCLUSIONE

Il percorso compiuto, seppure brevemente, ha consentito di mettere in luce alcuni elementi tipici del ruolo del consigliere nella Chiesa in ambito economico. Si tratta di un aspetto che, anche per la sua natura tecnica, può favorire la crescita di partecipazione e di corresponsabilità, dando attuazione concreta all'ecclesiologia conciliare e prestando adeguata attenzione alle esigenze del tempo presente, e alle complessità che spesso presenta. A mio parere, questo richiede da parte di tutti un decisivo salto di qualità, che sappia passare dalla logica della decisione per maggioranza (il contarsi, magari dividendosi) a quella della condivisione delle riflessioni e delle proposte, fino a costruire nel modo migliore la decisione da parte di colui che per il diritto è chiamato ad assumersi questa responsabilità. Questo, a sua volta, è chiamato a facilitare il compito dei componenti i consigli, tramite per esempio la presentazione tempestiva delle proposte di discussione, il coinvolgimento di persone capaci, la possibilità di visione del materiale disponibile e accessibile, in modo da poter esprimere un consiglio il più possibile pensato e ponderato.

Anche il rendere conoscibili e accessibili gli strumenti ordinari di formazione contribuisce a favorire il ruolo dei consigli e la loro propria corresponsabilità, nella consapevolezza che questo rappresenta una ricchezza autentica per la comunità cristiana. Tra i vari documenti si ricordano il Codi-

²⁵ Cf *Ibid.*, cit., 398-399.

ce di diritto canonico²⁶, i decreti e le delibere della CEI²⁷ e la citata *Istruzione in materia amministrativa*²⁸. Altri testi²⁹ e iniziative³⁰ possono essere altrettanto importanti e utili per far crescere e valorizzare le competenze. Forse, anche in tal modo, si può facilitare l'emergere del «volto di una comunità nella quale le persone siano considerate adulte, cioè capaci di pensare in proprio e ascoltate quando fanno sentire la loro voce»³¹.

²⁶ «Uno studio più approfondito è richiesto nelle scuole di formazione qualificata, dagli Istituti di scienze religiose sino ai Seminari teologici; così pure una particolare conoscenza degli aspetti specifici che li riguardano va assicurata a quanti operano in settori della pastorale di una certa complessità (consigli pastorali e per gli affari economici, collaborazione nelle curie diocesane e negli Istituti per il sostentamento del clero, consulte pastorali»: CEI, *Comunione, comunità e disciplina ecclesiale*, 1.1.1989, in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana* 23 (1989), 1-40, n. 53.

²⁷ *Delibere e decreti della Conferenza Episcopale Italiana*, a cura dell'Ufficio nazionale per i problemi giuridici della CEI, Milano, 206. Il testo è consultabile, con i successivi aggiornamenti, anche a partire dalla pagina web: http://www.chiesacattolica.it/cci2009/chiesa_cattolica_italiana/documenti/00007796_Delibere_e_determinazioni.html (vista il 22.10.2013).

²⁸ Si segnala la reperibilità in internet di tale importante testo, all'indirizzo http://www.chiesacattolica.it/documenti/2005/11/00011087_istruzione_in_materia_amministrativa_2005.html (visto il 22.10.2013).

²⁹ Tra questi si ricorda il volume, a cura degli Economi delle grandi diocesi, *La gestione e l'amministrazione della Parrocchia*, EDB 2008, nonché la rivista trimestrale *exLege* e l'inserito mensile di *Avvenire* dal titolo *Non profit - il consulente per gli enti non commerciali*.

³⁰ Oltre alle iniziative presenti a livello nazionale e regionale, a partire dai competenti uffici della Conferenza Episcopale Italiana e delle Conferenze Episcopali Regionali, si menziona il Corso di diritto canonico applicato triennale (iniziato nel 2013) dal titolo *I beni ecclesiastici. Profili canonistici*, le cui relazioni verranno pubblicate nella rivista *Quaderni di diritto ecclesiale*.

³¹ G. CANOBBIO, *Chi ha diritto di parola nella Chiesa?*, in *La rivista del clero italiano* 94 (2013), 102.

LE NUOVE (E SEMPRE PIÙ ELEVATE) ALIQUOTE ALLA GESTIONE SEPARATA INPS

La Gestione Separata INPS, nata con la riforma pensionistica del 1995¹, ha assunto dimensioni di tutto rispetto. Solo contando le due categorie di lavoratori “atipici” più numerose, i collaboratori coordinati e continuativi, con e senza progetto, e le “partite IVA”, come vengono definiti quei collaboratori che prestano la propria opera come lavoratori autonomi di “nuovi lavori” e per la cui figura professionale non è previsto Albo professionale né Cassa previdenziale, gli iscritti sono ormai quasi due milioni.

Nel tempo l’aliquota contributiva e quella di computo, fissate per il primo biennio 1996/1997 al 10%, hanno subito continue rideterminazioni sia per motivi di gettito, sia per garantire una copertura contributiva significativa ai lavoratori interessati. Inoltre negli anni l’aliquota contributiva si è differenziata in funzione della tipologia di assicurato, della natura del reddito e della contemporanea titolarità di ulteriori rapporti assicurativi o pensioni.

Con la Finanziaria 2007 il sistema fu semplificato riducendo a due le aliquote per tutte le categorie di soggetti iscrivibili alla Gestione Separata e per qualunque livello di reddito, fino a concorrenza del massimale vigente nell’anno, prevedendo l’applicazione di un’aliquota piena, per tutti i soggetti privi di altra copertura previdenziale obbligatoria e non pensionati e di un’aliquota ridotta per tutti i soggetti già iscritti ad altre forme di previdenza ob-

¹ Cf art. 2, c. 26, L. 8.8.1995, n. 335/1995. L’entrata in vigore della nuova gestione INPS, originariamente prevista per L’1.1.1996, fu prorogata con il D.L. 28.3.1996, n. 166: aLL’1.4.1996 per i soggetti privi di tutela pensionistica alla data del 30.3.1996 (data di entrata in vigore del decreto), con obbligo di iscrizione entro il 30.4.1996; al 30.6.1996 per i soggetti già coperti, alla data di entrata in vigore del decreto, da contribuzione obbligatoria, figurativa o volontaria e per i pensionati diretti e indiretti, con obbligo di iscrizione entro il 31.7.1996. Si segnala che il D.L. 166/1996 decadde per mancata conversione in legge, ma lo spostamento dei termini fu oggetto di reiterazione con successivi decreti legge fino alla conversione nella L. 28.11.1996, n. 608 del D.L. 1.10.1996, n. 510 che, con l’art. 1, c. 6 dispose la validità degli atti e dei provvedimenti adottati e fece salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del D.L. 166/1996 decaduto.

bligatoria o già titolari di pensione diretta o indiretta.

La Riforma Fornero del 2012², modificando quanto previsto dall'articolo 1, comma 79 della legge 24 dicembre 2007, n. 247, ha disposto l'aumento progressivo delle due aliquote contributive nel corso dei prossimi anni³; la Legge di Stabilità ha ulteriormente modificato le aliquote contributive previste per il 2014⁴ stabilendo che per i soggetti iscritti alla Gestione Separata, già assicurati presso altre forme previdenziali obbligatorie o titolari di pensione, l'aliquota contributiva per l'anno 2014 sia elevata al 22% (invece dell'aumento precedentemente fissato al 21%)⁵ e che per i lavoratori autonomi, titolari di posizione fiscale ai fini IVA (in pratica per i liberi professionisti), iscritti in via esclusiva alla Gestione Separata l'aliquota contributiva rimanga fissata al 27% (invece di aumentare al 28%)⁶.

Per tutti gli altri soggetti iscritti in via esclusiva alla Gestione Separata, invece, rimane immodificata la disposizione che l'aliquota contributiva venga elevata per il 2014 al 28%. Rientrano in questa categoria tutti gli iscritti alla sola Gestione Separata diversi dai liberi professionisti e per i quali l'obbligo contributivo è in capo ad un soggetto terzo (associati in partecipazione, venditori porta a porta, borsisti, ecc.).

L'INPS, con la Circolare 4 febbraio 2014, n. 18 ha illustrato la normativa applicabile all'anno in corso quanto ad aliquote contributive, aliquote di computo⁷, massimale e minimale.

1. SOGGETTI TENUTI ALL'ISCRIZIONE ALLA GESTIONE SEPARATA

Inizialmente l'obbligo di iscrizione alla Gestione Separata INPS riguardava solo:

- le categorie residuali di liberi professionisti⁸ senza Cassa previdenziale, ma anche quelli con Cassa previdenziale, nel caso in cui, ai sensi del suo regolamento, l'attività non sia iscrivibile;
- la quasi totalità delle forme di collaborazione coordinata e continuativa (c.d. co.co.co), che fino ad allora non avevano mai beneficiato di alcuna

² Si veda il combinato disposto dell'art. 2, c. 57, della L. 28.6.2012, n. 92 e dell'art. 46-*bis*, c. 1, lett. g) del D.L. 22.6. 2012, n. 83 (conv. L. 7.8.2012, n. 134).

³ L'aliquota degli iscritti alla sola Gestione Separata doveva aumentare al 28% per l'anno 2014, al 30% per il 2015, al 31% per il 2016, al 32% per il 2017 e raggiungere, nel 2018, il 33%; l'aliquota degli altri iscritti doveva aumentare al 21% per l'anno 2014, al 22% per il 2015 per attestarsi al 24% a decorre dall'anno 2016.

⁴ L. 27.12.2013, n. 147.

⁵ Cf art. 1, c. 491.

⁶ Cf art. 1, c. 744.

⁷ Per informazioni in merito alle aliquote di computo che si sono succedute nel tempo nella Gestione Separata, la Circolare rinvia alla Circolare n. 7/2007.

⁸ Si tratta di coloro che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo diverse da quelle imprenditoriali, titolari di redditi di lavoro autonomo di cui all'art. 53 del D.P.R. 917/1986 e titolari di partita IVA.

disciplina previdenziale; dopo la Riforma del mercato del lavoro introdotta con la legge Biagi⁹ ai co.co.co si sono aggiunti i co.co.pro;

- i venditori a domicilio per i quali, dal 1° gennaio 2004, sono soggetti a contribuzione previdenziale solo i redditi fiscalmente imponibili superiori a 5.000 euro annui¹⁰.

Nel tempo la platea dei soggetti obbligati all'iscrizione si è allargata includendo anche:

- gli spedizionieri doganali non dipendenti (dal 1° gennaio 1998)¹¹;
- i beneficiari di assegni di ricerca (dal 1° gennaio 1998)¹²;
- i beneficiari di borse di studio per la frequenza ai corsi di dottorato di ricerca (dal 1° gennaio 1999)¹³;
- gli amministratori locali che risultano iscritti alla Gestione alla data dell'incarico (dal 21 agosto 1999)¹⁴;
- i beneficiari degli assegni per attività di tutorato, didattico-integrative, propedeutiche e di recupero (dal 15 maggio 2003)¹⁵⁻¹⁶;
- i lavoratori autonomi occasionali che percepiscono per tale attività compensi per un ammontare superiore a 5.000 euro annui; in questo caso la contribuzione è dovuta limitatamente ai compensi eccedenti la somma di 5.000 euro che costituisce una fascia di franchigia (dal 1° gennaio 2004)¹⁷;
- gli associati in partecipazione con apporto di solo lavoro (dal 1° gennaio 2004)¹⁸;
- i medici con contratto di formazione specialistica (a decorrere dall'anno accademico 2006/2007)¹⁹;
- i prestatori di lavoro accessorio (dal 2008)²⁰.

⁹ D.Lgs. 10.9.2003, n. 276.

¹⁰ Cf art. 44, c. 2, D.L. 30.9.2003, n. 269 (conv. L. 326/2003).

¹¹ Cf L. 230/1997.

¹² Cf art. 51, c. 6, L. 449/1997.

¹³ Cf art. 1, c. 1, lett. a), L. 315/1998.

¹⁴ Cf art. 26, L. 3.8.1999, n. 265 e art. 86, D.Lgs. 18.8.2000, n. 267.

¹⁵ Cf art. 1, c. 3, D.L. 105/2003 (conv. L. 170/2003).

¹⁶ Teoricamente l'obbligo contributivo introdotto con il D.L. 105/2003 dovrebbe riguardare anche le borse di studio integrative a sostegno della mobilità internazionale degli studenti, anche nell'ambito del programma di mobilità dell'Unione Europea Socrates-Erasmus. Tuttavia dal 2004 è stata posta l'esenzione dall'obbligo contributivo nel limite di spesa massimo annuo di 250.000 euro (L. 350/2003, art. 4, c. 104 e D.L. 35/2005, conv. L. 80/2005, art. 14, c. 8-ter); dal momento che allo stato attuale (e presumibilmente anche per il futuro) i contributi erogati agli studenti non sono tali da indurre sconfinamenti nella copertura finanziaria, in pratica dal 2004 queste borse di studio non sono più assoggettabili a contribuzione. L'obbligo resta invece valido per il periodo da maggio 2003 (mese di pubblicazione in G.U. del D.L. 105/2003) a dicembre 2003.

¹⁷ Cf art. 44, c. 2, D.L. 30.9.2003, n. 269 (conv. L. 326/2003).

¹⁸ Cf art. 43, D.L. 30.9.2003, n. 269 (conv. L. 326/2003).

¹⁹ Cf art. 1, c. 300, L. 23.12.2005, n. 266.

²⁰ Cf art. 72, c. 4, D.Lgs. 10.9.2003, n. 276; per questi soggetti vige un regime del tut-

2. LE NUOVE ALIQUOTE CONTRIBUTIVE

Combinando insieme la previsione di cui alla legge 247/2007, le modifiche apportate dalla Riforma Fornero, corrette dalla legge 134/2012 di conversione del decreto legge 83/2012, ulteriormente modificate dalla legge 147/2013, la misura delle aliquote per il 2014 e per gli anni successivi (salvo nuove future modifiche) è la seguente:

- per i lavoratori iscritti ad altre forme pensionistiche obbligatorie o pensionati: l'aliquota è fissata al 22% per il 2014, aumenta al 23,5% per il 2015 e diventa il 24% dal 2016 in poi;
- per i professionisti titolari di partita IVA iscritti in via esclusiva alla Gestione Separata e non pensionati: per il 2014 l'aliquota resta al 27%,
- per gli altri soggetti iscritti in via esclusiva alla Gestione Separata, non titolari di partita IVA (collaboratori a progetto, collaboratori coordinati e continuativi, associati in partecipazione, lavoratori autonomi occasionali): l'aliquota per il 2014 sale al 28%.

Nei casi b) e c) di iscritti alla sola Gestione Separata è inoltre dovuto il contributo assistenziale destinato al finanziamento dell'indennità di maternità e di paternità, degli assegni per il nucleo familiare, dell'indennità di malattia e del trattamento economico per congedo parentale fissato allo 0,72%; in pratica, quindi, in vigore per il 2014 è, rispettivamente, del 27,72% per i titolari di partita IVA e del 28,72% per gli altri.

Inoltre dal prossimo anno per tutti i soggetti iscritti solo alla Gestione Separata dovrebbero trovare applicazione gli aumenti già stabiliti: per il 2015 l'aliquota sale al 30%, per il 2016 al 31%, per il 2017 al 32% e dal 2018 al 33%. Restano autonomamente disciplinati i prestatori di lavoro accessorio per i quali l'aliquota contributiva è ancora quella inizialmente stabilita, pari al 13%.

3. LA BASE IMPONIBILE

I contributi previdenziali si calcolano, applicando il principio di cassa, nel rispetto del principio dell'equivalenza tra imponibile fiscale e imponibile previdenziale.

L'identità tra la base imponibile fiscale e quella previdenziale – fino al massimale previsto di anno in anno – è stabilita dall'articolo 2, comma 29 della legge 335 del 1995: «*il contributo [...] è applicato sul reddito delle attività determinato con gli stessi criteri stabiliti ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, quale risulta dalla relativa dichiarazione annuale dei redditi e dagli accertamenti definitivi*».

Fanno eccezione:

- il lavoratori autonomi occasionali e i venditori porta a porta, per i quali è prevista una franchigia di 5.000 euro annui;

to specifico, con aliquote proprie e particolari modalità di riscossione.

- gli amministratori locali, per i quali l'articolo 26 della legge n. 265 del 1999²¹, dispone che le Amministrazioni locali devono provvedere al pagamento, a titolo di contributi previdenziali, assistenziali ed assicurativi, di una cifra forfetaria annua, da versare per quote mensili alle forme pensionistiche alle quali il soggetto era iscritto o continua ad essere iscritto alla data dell'incarico. Con la Circolare 21 novembre 2001, n. 205, l'INPS ha stabilito che l'imponibile sul quale devono applicarsi le aliquote di legge é il minimale previsto per gli artigiani e gli esercenti attività commerciale fissato di anno in anno (per il 2014 è pari a 15.516 euro);
- i prestatori di lavoro accessorio, per i quali è previsto l'obbligo contributivo, i cui compensi sono invece esclusi dall'IRPEF.

4. LA RIPARTIZIONE DELL'ONERE E LE MODALITÀ DI VERSAMENTO

La ripartizione dell'onere è differente a seconda della tipologia di lavoratore coinvolto:

- nei confronti dei lavoratori a progetto e dei collaboratori coordinati e continuativi, dei lavoratori autonomi occasionali i contributi dovuti sono ripartiti: per 1/3, a carico del lavoratore e per 2/3, a carico del committente;
- nei confronti degli associati in partecipazione che apportano solo lavoro, l'onere contributivo è ripartito: per il 55%, a carico dell'associante in partecipazione e per il restante 45%, a carico dell'associato;
- per i liberi professionisti sprovvisti di cassa propria è confermata la facoltà di rivalsa nei confronti dei committenti nella misura del 4% dei compensi lordi.

Il contributo va versato all'INPS con modello F24; il modulo è unico per professionisti e collaboratori, mentre sono differenti le modalità di versamento e i codici tributo.

Per i collaboratori il versamento è calcolato ed effettuato dal committente o dall'associante entro il 16 del mese successivo a quello di pagamento del compenso. Nel caso dei professionisti il contributo viene calcolato e versato dagli stessi con il meccanismo degli acconti e saldi, negli stessi termini previsti per i versamenti IRPEF.

Fanno eccezione:

- gli amministratori locali, il cui contributo è totalmente a carico dell'ente pubblico e viene versato in rate mensili;
- i prestatori di lavoro accessorio, il cui contributo grava sui datori di lavoro²² e viene riscosso dall'INPS con le particolari modalità legate al siste-

²¹ Ora art. 86 del D.Lgs. 18.8.2000, n. 267 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

²² Così ha stabilito l'Agenzia delle entrate nella Circolare 19/E dell' 1.6.2012 a proposito della deducibilità dei contributi corrisposti attraverso i *vouchers* per prestazioni di lavoro accessorio relative all'assistenza domestica.

ma dei *vouchers*, trattenendo cioè la quota destinata alla Gestione Separata in sede di riscossione dei buoni cartacei da parte dei lavoratori o di accredito di quelli telematici da parte dell'Istituto.

5. IL MASSIMALE ANNUO DI REDDITO

Le tre aliquote fissate per il 2014 (del 27,72%, del 28,72% e del 22,00%) si applicano ai redditi conseguiti dagli iscritti alla Gestione Separata, ma solo fino al raggiungimento del massimale di reddito previsto²³ che per l'anno 2014 è pari a 100.123 euro.

6. IL MINIMALE PER L'ACCREDITO CONTRIBUTIVO

Per gli iscritti alla Gestione Separata, la cui pensione è calcolata mediante il c.d. "metodo contributivo", non è previsto un vero e proprio minimale contributivo, cioè un importo della base imponibile fino al quale i contributi sono comunque dovuti, indipendentemente dalla presenza di un effettivo reddito dichiarato ai fini fiscali, ma un importo minimo di contributi da versare al fine di maturare un'anzianità contributiva coincidente con tutto l'anno solare in cui è stata svolta l'attività soggetta a contribuzione.

L'articolo 43 del decreto legge 269/2003, ai commi 3 e 4, stabilisce infatti che:

- hanno diritto all'accREDITamento di tutti i contributi mensili, relativi a ciascun anno solare cui si riferisce il versamento, i soggetti che abbiano corrisposto un contributo non inferiore a quello calcolato sul minimale di reddito previsto per le Gestioni INPS degli artigiani e dei commercianti (per il 2014 il minimale è fissato in 15.516 euro di imponibile);
- in caso di contribuzione annua inferiore a tale importo, i mesi di contribuzione da accREDITare sono ridotti in proporzione alla somma versata, con attribuzione a decorrere dall'inizio dell'anno solare.

L'INPS nella Circolare 18/2014 informa che per il 2014 il minimale di reddito sul quale si basa l'accREDITo dei contributi, di cui all'articolo 1, comma 3, della legge n. 233/1990, è pari ad euro 15.516,00.

In pratica:

- gli iscritti per i quali il calcolo della contribuzione avviene con l'aliquota del 22% avranno l'accREDITo dell'intero anno con un contributo annuo di 3.413,52 euro;
- gli iscritti per i quali il calcolo della contribuzione avviene con l'aliquota del 27,72% avranno l'accREDITo dell'intero anno con un contributo annuale pari ad 4.301,03 euro (di cui 4.189,32 ai fini pensionistici);
- gli iscritti per i quali il calcolo della contribuzione avviene con l'aliquota

²³ Cf art. 2, c. 18, L. 335/1995.

del 28,72% avranno l'accredito dell'intero anno con un contributo annuale pari 4.456,19 euro (di cui 4.344,48 ai fini pensionistici).

Nel caso in cui alla fine dell'anno il minimale non fosse stato raggiunto, vi sarà una contrazione dei mesi accreditati in proporzione al contributo versato²⁴ (v. art. 2, c. 29, L. 8.8.1995, n. 335).

7. LE PRESTAZIONI ASSISTENZIALI

A fronte del versamento del contributo aggiuntivo dello 0,72% e al ricorrere delle condizioni previste, gli iscritti in via esclusiva alla Gestione Separata e non pensionati possono presentare all'INPS, attraverso gli appositi moduli, domanda per ottenere il riconoscimento delle seguenti prestazioni economiche temporanee a titolo assistenziale:

- assegno per il nucleo familiare;
- indennità di malattia per degenza ospedaliera;
- indennità giornaliera di malattia;
- indennità di maternità/paternità;
- trattamento economico per congedo parentale.

²⁴ Cf art. 2, c. 29, L. 335/1995.

MODIFICHE AL LAVORO ACCESSORIO

Il lavoro accessorio¹, introdotto dalla legge Biagi² e conosciuto soprattutto per la particolare modalità di pagamento delle prestazioni che avviene attraverso *vouchers* o buoni lavoro, nel tempo è notevolmente cambiato ed è diventato uno strumento certamente più adatto a regolare i rapporti lavorativi “marginali” che difficilmente riescono ad essere correttamente inquadrati utilizzando le altre fattispecie previste dalla normativa.

1. IL NUOVO LAVORO ACCESSORIO

Le numerose modifiche normative intervenute hanno reso sempre più esteso il campo di applicazione del lavoro accessorio, fino al sostanziale cambiamento operato dalla Riforma Fornero³. Di seguito si illustrano le modifiche intervenute e i nuovi limiti economici come definiti dalla legge avvertendo il lettore che tali limiti sono stati rivalutati per l'anno 2014 con Circolare INPS dello scorso 26 febbraio (v. par. 3).

1.1 Limite economico

A differenza delle precedenti modifiche normative, quelle introdotte dalla legge 92/2012, hanno ridefinito la disciplina cambiando i parametri reddituali: mentre in precedenza era previsto che dalle attività di lavoro accessorio il lavoratore potesse ricavare compensi non superiori a 5.000 euro annui *da ciascun committente*⁴, ora sono definite prestazioni di lavoro accessorio

¹ Sull'argomento si veda la Guida Operativa di *exLege* 2/2012, la cui versione *online* è aggiornata con le modifiche di cui al presente articolo.

² D.Lgs. 10.9.2003, n. 276.

³ L. 28.6.2012, n. 92.

⁴ L'art. 70 del D.Lgs. 276/2003 prevedeva infatti che «*Le attività lavorative di cui al comma 1, anche se svolte a favore di più beneficiari, configurano rapporti di natura*

quelle dalle quali il lavoratore percepisce fino a 5.000 euro l'anno⁵ «con riferimento alla totalità dei committenti» (D.Lgs. 276/2003, art. 70, c. 1).

Questo radicale cambiamento di prospettiva rende effettivamente marginali le prestazioni lavorative che possono rientrare nella disciplina di favore prevista per il lavoro accessorio e giustifica l'eliminazione di tutti i vincoli precedentemente stabiliti che riguardavano la tipologia dei committenti ammessi, la necessità che i lavoratori appartenessero a determinate categorie di soggetti (causali soggettive) e, soprattutto, la previsione che potessero essere resi nella forma del lavoro accessorio solo alcuni tipi di lavoro (causali oggettive).

Dal 18 luglio 2012, data di entrata in vigore della Riforma Fornero, sono, dunque, venute meno tutte le causali oggettive e soggettive, sostituite da una disposizione che prevede soltanto limitazioni di carattere economico: ora tutte le persone fisiche possono rendere prestazioni di lavoro accessorio a favore di tutti i soggetti⁶ svolgendo qualsiasi tipo di lavoro, ma non possono ricevere compensi superiori a 5.000 euro all'anno. Anche per il 2014 i percettori di prestazioni a sostegno del reddito possono ricevere compensi per prestazioni di lavoro occasionale nel limite di 3.000 euro l'anno senza perdere il diritto alle prestazioni⁷.

È inoltre previsto che i committenti «*imprenditori commerciali o professionisti*»⁸ non possono corrispondere ad uno stesso lavoratore più di 2.000 euro l'anno, fermo restando la possibilità per il lavoratore di percepire comunque compensi da altri soggetti fino al limite di 5.000 euro⁹.

Che quello reddituale fosse ormai l'unico limite era stato confermato sia dal Ministero del lavoro: «*sulla base del primo periodo dell'art. 70 è dun-*

meramente occasionale e accessoria, intendendosi per tali le attività che non danno complessivamente luogo, con riferimento al medesimo committente, a compensi superiori a 5.000 euro nel corso di un anno solare».

⁵ La norma prevede che gli importi siano «*annualmente rivalutati sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati intercorsa nell'anno precedente*». Si noti, però, che tale rivalutazione non è automatica, ma deve essere disposta con uno specifico provvedimento; l'importo di 5.000 euro, introdotto nel 2004 con il D.Lgs. 251/2004 in luogo della precedente soglia di 3.000 euro, è stato rivalutato per la prima volta quest'anno (cf Circ. INPS n. 28 del 26.2.2014).

⁶ Fa eccezione il caso dei dipendenti part-time che non possono prestate attività di lavoro accessorio nei confronti dei propri datori di lavoro (Circ. INPS 49/2013, punto 2).

⁷ Cf art. 8, c. 3-ter D.L. 150/2013 inserito dalla legge di conversione n. 15 del 27.2.2014.

⁸ Il Ministero del lavoro ha precisato che «*l'espressione "imprenditore commerciale" vuole in realtà intendere qualsiasi soggetto, persona fisica o giuridica, che opera su un determinato mercato, senza che l'aggettivo "commerciale" possa in qualche modo circoscrivere l'attività di impresa alle attività di intermediazione nella circolazione di beni*» (Circ. 18.1.2013, n. 4; cf anche Circ. 18.7.2012, n. 18).

⁹ Il limite di 5.000 e di 2.000 euro va inteso come compenso netto che corrisponde, rispettivamente, a 6.660 e a 2.660 euro (cf Circ. INPS 29.3.2013, n. 49, punto 4).

que possibile attivare sempre e comunque lavoro accessorio tenendo conto esclusivamente di un limite di carattere economico (fatte salve le successive precisazioni). Tale limite, pari a euro 5.000, originariamente quantificato in relazione alla attività prestata nei confronti del singolo committente, va riferito oggi al compenso massimo che il lavoratore accessorio può percepire, nel corso dell'anno solare, indipendentemente dal numero dei committenti»¹⁰, sia dall'INPS: «il compenso annuale riferito al singolo prestatore, pertanto, come indicato anche dalla circolare n. 4 del Ministero del lavoro, delinea oggettivamente la fattispecie del lavoro occasionale accessorio, in quanto il rispetto del limite di carattere economico per prestatore definisce la legittimità del ricorso al lavoro occasionale di tipo accessorio»¹¹.

Comunque, a fugare ogni possibile dubbio sulla esclusività della rilevanza del criterio economico ai fini della possibilità di utilizzare questa forma di lavoro, è da ultimo intervenuta la cosiddetta Riforma Giovannini¹² che ha modificato l'inizio dell'articolo 70 del decreto legislativo 276/2003 «Per prestazioni di lavoro accessorio si intendono attività lavorative di natura meramente occasionale che non danno luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a compensi superiori a 5.000 euro nel corso di un anno solare...» eliminando le parole «di natura meramente occasionale» che, effettivamente non risultavano giustificate nel nuovo impianto normativo.

Già prima della loro eliminazione il Ministero del lavoro vi si era soffermato ritenendo «poco significativa la circostanza secondo cui, dal punto di vista lessicale, l'istituto che faceva prima riferimento a “prestazioni lavorative di natura occasionale” oggi viene identificato come una attività “meramente occasionale”. Ciò che rileva, infatti, è la circostanza secondo cui la nozione di lavoro accessorio appare oggi oggettivamente delineata proprio dal riferimento quantitativo al compenso annuale in capo al lavoratore e non più al committente, circostanza questa che finisce per assumere una valenza definitoria dell'istituto. Secondo tale impostazione il riferimento all'attività “meramente” accessoria non è altro che una sottolineatura che ribadisce, considerato il modesto apporto economico in capo al lavoratore, la sostanziale occasionalità delle prestazioni, certamente non in grado di costituire solido sostentamento economico del lavoratore stesso».

E ancor più esplicitamente, nella Circolare emanata dopo la modifica, il Ministero evidenzia come l'eliminazione dell'inciso «“di natura meramente occasionale” che contraddistingueva le prestazioni di lavoro accessorio rafforzava ancor di più l'orientamento già espresso secondo il quale l'occasionalità delle stesse non assume alcuna valenza ai fini dell'attivazione dell'istituto» (Circ. 29.8.2013, n. 35).

¹⁰ Circ. 18.1.2013, n. 4.

¹¹ Circ. 28.3.2013, n. 49, punto 1.

¹² D.L. 28.6.2013, n. 76 (conv. L. 9.8.2013, n. 99).

1.2 Particolarità per il settore agricolo e gli enti pubblici

Le uniche eccezioni all'unicità del criterio reddituale riguardano le prestazioni di lavoro nel settore agricolo e quelle a favore degli enti pubblici.

Nell'ambito del settore agricolo¹³ le prestazioni di lavoro accessorio sono ammesse:

- per aziende con volume d'affari superiore a 7.000 euro, esclusivamente tramite l'utilizzo di specifiche figure di prestatori per lo svolgimento di attività agricole di carattere stagionale (pensionati e giovani con meno di venticinque anni di età, se regolarmente iscritti ad un ciclo di studi presso un istituto scolastico di qualsiasi ordine e grado, compatibilmente con gli impegni scolastici¹⁴, ovvero in qualunque periodo dell'anno se regolarmente iscritti ad un ciclo di studi presso l'università);
- aziende con volume d'affari inferiore a 7.000 euro che possono utilizzare qualsiasi soggetto in qualunque tipologia di lavoro agricolo, anche se non stagionale purché non sia stato iscritto l'anno precedente negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli.

Circa l'ammontare massimo di compensi che le aziende agricole possono corrispondere a ciascun lavoratore si segnala che secondo il Ministero del lavoro in ragione della specialità del settore agricolo, è da ritenere che *«non trovi applicazione l'ulteriore limite di 2.000 euro previsto in relazione alle prestazioni rese nei confronti degli imprenditori e professionisti»* (Circ. 18.1.2013, n. 4).

Per gli enti pubblici è stata eliminata ogni limitazione all'utilizzo del lavoro accessorio che, nel testo previgente, doveva essere rivolto a un lavoro specifico e tassativo di attività quali quelle svolte, oltre che nell'ambito di manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza o di solidarietà, anche nei lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti; unico limite riguarda la possibilità per l'ente di sostenere il costo: il ricorso al lavoro accessorio, infatti *«è consentito nel rispetto dei vincoli previsti dalla vigente disciplina in materia di contenimento delle spese di personale e, ove previsto, dal patto di stabilità interna»* (art. 70, c. 3, D.Lgs. 276/2003).

1.3 Lavoratori stranieri

Un'importante innovazione riguarda i lavoratori stranieri: il reddito da lavoro accessorio può essere incluso ai fini della determinazione del reddito

¹³ Cf art. 70, c. 2, D.Lgs. 276/2003.

¹⁴ Questi studenti possono svolgere lavoro occasionale durante i periodi di vacanza che sono così determinati: "vacanze natalizie": ossia il periodo che va dal 1° dicembre al 10 gennaio; "vacanze pasquali": ossia il periodo che va dalla domenica delle Palme al martedì successivo il lunedì dell'Angelo; "vacanze estive": ossia il periodo che va dal 1° giugno al 30 settembre; a questi vanno aggiunti il sabato e la domenica (cf Circ. INPS 46/2013, punto 2.1).

complessivo necessario per il rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno¹⁵, anche se resta comunque esclusivamente integrativo.

A tale proposito, infatti, l'INPS precisa che *«per quanto riguarda i cittadini extracomunitari il reddito da lavoro occasionale accessorio da solo, in considerazione della natura occasionale delle prestazioni e dei limiti reddituali richiesti per l'ottenimento del titolo di soggiorno (importo annuo dell'assegno sociale, pari per il 2013 a 439 euro mensili), non è utile ai fini del rilascio o rinnovo dei titoli di soggiorno per motivi di lavoro»*¹⁶.

1.4 Imprese familiari

Dal 18 luglio 2012, anche l'impresa familiare rientra nell'ambito della disciplina generale e può ricorrere al lavoro accessorio per lo svolgimento di ogni tipo di attività (incluse le attività specifiche dell'impresa), con l'osservanza del solo limite economico previsto dalla nuova normativa che, trattandosi di committente imprenditore è pari a 2.000 euro per prestatore, nell'anno.

1.5 Il concetto di “anno solare”

La possibilità di utilizzare il lavoro accessorio dipende dal rispetto del limite reddituale fissato per l'anno solare. L'interpretazione della definizione temporale di “anno solare”, però, non è univoca: in alcuni casi si intende l'anno civile, cioè quello che intercorre dal 1° gennaio al 31 dicembre¹⁷, in altri casi si intende il periodo di 365 giorni che può decorrere da qualsiasi giorno del calendario¹⁸.

Ad eliminare ogni dubbio è per fortuna intervenuta la Circolare INPS 18 gennaio 2013, n. 177 nella quale l'Istituto chiarisce che l'anno solare deve essere inteso *«come periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre»*¹⁹.

1.6 Il lavoro accessorio nell'appalto e nella somministrazione

Può essere utile ricordare che la nuova disciplina del lavoro accessorio non modifica il divieto di utilizzarlo nell'ambito degli appalti. È quanto precisa il Ministero del lavoro nella Circolare 4/2013 che ritiene di dover *«confermare l'orientamento secondo il quale il lavoro accessorio è utilizzabile in relazione a prestazioni rivolte direttamente a favore dell'utilizzatore*

¹⁵ Cf art. 70, c. 4, D.Lgs. 276/2003.

¹⁶ In realtà l'ostacolo è costituito dalla precarietà della fonte di reddito e non dalla sua esiguità: il limite di 5.000 euro netti (6.660 lordi) previsto per il lavoro accessorio corrisponde ad oltre 15 mensilità di 439 euro.

¹⁷ Questa è la definizione utilizzata ai fini fiscali.

¹⁸ Questa è la definizione utilizzata nella legislazione lavoristica; si veda ad es. la Circ. 15.2.2010, n. 20 del Ministero del lavoro.

¹⁹ È smentito, quindi, il parere espresso dalla Fondazione Studi Consulenti del La-

della prestazione stessa, senza il tramite di intermediari (con la sola eccezione degli steward delle società calcistiche, come esplicitamente previsto con D.M. 8 agosto 2007 modificato dal D.M. 24 febbraio 2010). Il ricorso ai buoni lavoro è dunque limitato al rapporto diretto tra prestatore e utilizzatore finale, mentre è escluso che una impresa possa reclutare e retribuire lavoratori per svolgere prestazioni a favore di terzi come nel caso dell'appalto e della somministrazione».

Il principio del divieto di utilizzo indiretto è stato inoltre ribadito dall'INPS nella Circolare 49/2013: «*la natura di accessorietà comporta che le attività disciplinate dall'art. 70 D.Lgs. n. 276/2003 debbano essere svolte direttamente a favore dell'utilizzatore della prestazione, senza il tramite di intermediari*» (Circ. INPS n. 88/2009) come nel caso di appalti di servizi e somministrazione di manodopera».

1.7 Il lavoro accessorio di soggetti svantaggiati

Il D.L. 76/2013 ha aggiunto il comma 4-bis all'articolo 72 del D.Lgs. 276/2003 per stabilire che «*in considerazione delle particolari oggettive condizioni sociali di specifiche categorie di soggetti correlate allo stato di disabilità, di detenzione, di tossicodipendenza o di fruizione di ammortizzatori sociali per i quali è prevista la contribuzione figurativa, utilizzati nell'ambito di progetti promossi da amministrazioni pubbliche, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con proprio decreto, può stabilire specifiche condizioni, modalità e importi dei buoni orari*».

Si tratta di una previsione normativa per la quale al momento non sono stati predisposti strumenti applicativi.

2. MODIFICHE PROCEDURALI

Il nuovo assetto normativo del lavoro accessorio, il sempre più diffuso utilizzo dei *vouchers* e il "rodaggio" ormai avanzato di questo strumento, sono alla base delle modifiche procedurali messe a punto dall'INPS.

2.1 Verifica del limite economico

Abbiamo già visto che il rispetto del tetto dei 5.000 euro annui di compenso nell'anno è sufficiente a legittimare il ricorso al lavoro accessorio e che tale limite non è più quantificato in relazione all'attività prestata nei confronti del singolo committente, ma è da riferire al compenso massimo che il lavoratore può percepire indipendentemente dal numero di committenti che lo corrispondono.

È evidente che per il committente nasce il problema di conoscere l'ammontare che il lavoratore ha già percepito, problema assolutamente non

voro che sposava il concetto alternativo (cf. Parere n. 5 del 13.11.2013).

trascurabile, considerato che il rispetto dei limiti economici costituisce un elemento fondamentale per la qualificazione delle prestazioni accessorie e che il loro superamento è pesantemente sanzionato.

Come illustrato nella Circolare 4/2013 nella quale il Ministero del lavoro fornisce indicazioni per il personale ispettivo, il superamento del limite «non potrà non determinare una “trasformazione” del rapporto in quella che costituisce la “forma comune di rapporto di lavoro”, ossia in un rapporto di natura subordinata a tempo indeterminato, con applicazione delle relative sanzioni civili e amministrative». Conseguenze che si applicano però – si legge nel documento – solo «alle ipotesi in cui le prestazioni siano rese nei confronti di una impresa o di un lavoratore autonomo e risultino funzionali all’attività di impresa o professionale. In altri termini sarà possibile operare la “trasformazione” del rapporto ogniqualvolta le prestazioni del lavoro accessorio siano verosimilmente fungibili con le prestazioni rese da altro personale già dipendente dell’imprenditore o del professionista».

Con la Circolare 18 dicembre 2013, n. 176 l’INPS informa che per agevolare i committenti e i prestatori nel riscontro dei compensi riscossi nel corso dell’anno, ha revisionato e adeguato le procedure telematiche di calcolo e di presentazione dei compensi ricevuti dai lavoratori ai nuovi requisiti previsti dalla normativa. Questo nuovo strumento di rendicontazione, mette però in guardia l’Istituto, non è del tutto risolutivo per due motivi.

Innanzitutto perché dal momento in cui i *vouchers* vengono pagati al lavoratore dai soggetti che gestiscono il servizio di riscossione (Poste, tabaccai, banche) a quello in cui vengono caricati nell’estratto conto si potrebbe verificare «un disallineamento di tipo tecnico»: in pratica non è garantito che il dato venga assunto dal sistema in tempo reale.

Inoltre, non va dimenticato che i *vouchers* possono essere incassati dal prestatore nel corso del periodo di validità²⁰, con la conseguenza che nel rendiconto non risulteranno tutti i *vouchers* già ricevuti in pagamento delle prestazioni, ma non ancora riscossi.

Per questo motivo sarà comunque necessario che il committente richieda una dichiarazione sostitutiva, ex D.P.R. 445/2000 al lavoratore nella quale attesti di non aver superato il tetto; il possesso di questo documento, assicura il Ministero del lavoro nella Circolare 4/2013, costituirà «elemento necessario e sufficiente» ad evitare conseguenze di carattere sanzionatorio in capo al committente che abbia provveduto alle comunicazioni di inizio attività dovute (cf Lett. circ. 18.2.2013, prot. n. 37/3439).

Le nuove funzionalità messe a disposizione dei committenti, dei delegati autorizzati e dei prestatori di lavoro, saranno disponibili nell’elenco di tutti i *Servizi Online*, nella *Sezione Lavoro Accessorio*, all’interno del sito www.inps.it.

I committenti in possesso del PIN possono accedere alla *Sezione per Committenti/Datori di Lavoro*, dove sarà disponibile il nuovo *Estratto Conto*

²⁰ Quelli acquistati all’INPS e negli uffici postali sono validi per 24 mesi, gli altri per 12.

Prestatore che il committente, specificando l'anno di riferimento ed il codice fiscale del prestatore, potrà visionare i compensi lordi totali da questi percepiti, sia in riferimento al committente stesso che a tutti gli eventuali altri committenti. La procedura proporrà all'utente due diversi estratti a seconda della normativa vigente alla data di emissione dei *vouchers*.

I prestatori possono accedere all'area a loro dedicata nella *Sezione Prestatori*, utilizzando il proprio codice fiscale ed un codice di identificazione di un qualsiasi *voucher* in loro possesso. La nuova funzionalità di *Estratto Conto Committenti* consentirà al lavoratore, specificando l'anno di riferimento, di visionare i compensi lordi da lui percepiti da ogni datore di lavoro, ovvero da uno di essi. Per i prestatori sarà possibile anche visualizzare l'elenco di tutte le prestazioni lavorative effettuate e registrate negli archivi dell'Istituto.

2.2 Comunicazione obbligatoria all'INAIL

La disciplina del lavoro accessorio prevede che i committenti, prima dell'inizio della prestazione, comunichino all'INAIL i dati anagrafici e il codice fiscale propri e del prestatore di lavoro, indicando anche il luogo in cui si svolge il lavoro e il periodo presunto dell'attività lavorativa²¹.

Si tratta di uno dei pochi adempimenti a carico del committente, ma di fondamentale importanza: la mancata comunicazione oltre a comportare l'applicazione della maxisanzione prevista per il lavoro nero²², determina – come avverte il Ministero del lavoro – «una “trasformazione” del rapporto in quella che costituisce la “forma comune di rapporto di lavoro” ossia il rapporto di natura subordinata a tempo indeterminato, con applicazione delle relative sanzioni civili e amministrative», anche se «esclusivamente in relazione a quelle prestazioni rese nei confronti di una impresa o di un lavoratore autonomo secondo i canoni della subordinazione» (Nota 12.7.2013, n. 12695).

Fino al 14 gennaio scorso l'assolvimento dell'obbligo di comunicazione all'INAIL per i *vouchers* distribuiti presso le sedi dell'INPS era assolto con la trasmissione della dichiarazione all'INAIL a mezzo fax o tramite il sito dell'Istituto. Per le altre tipologie di *vouchers* (quelli distribuiti dai tabaccai, dalle banche, dagli uffici postali e quelli telematici) la comunicazione all'INAIL è trasmessa direttamente dall'INPS.

Come era stato anticipato dall'INPS nella Circolare 49/2013 a seguito di un accordo con l'INAIL anche «la dichiarazione preventiva di inizio prestazione relativa ai voucher cartacei distribuiti dalle strutture operative dell'Istituto dovrà essere effettuata direttamente all'INPS tramite i canali consueti (sito istituzionale, contact center integrato o sede), e non più con l'invio del fax all'INAIL».

²¹ Cf D.M. 12.3.2008.

²² Introdotta dall'art. 4, c. 1, lett. a) della L. 183/2010; si veda anche la Circ. INPS 157/2010.

Ora, avendo predisposto gli strumenti informatici per rendere operativo l'accordo, con la Circolare 19 dicembre 2013, n. 177 l'INPS illustra le nuove modalità di invio della comunicazione obbligatoria ricordando che l'innovazione ha lo scopo «*di razionalizzare e uniformare l'adempimento relativo alla comunicazione obbligatoria di inizio prestazione a carico dei committenti, nonché di rendere più tempestiva ed efficiente la gestione degli interventi previdenziali e assistenziali connessi allo svolgimento delle prestazioni del lavoro accessorio*».

Pertanto, a partire dal 15 gennaio 2014, le comunicazioni di inizio attività relative all'impiego dei *vouchers* cartacei distribuiti dalle sedi territoriali dell'INPS dovranno essere effettuate esclusivamente *on line*, tramite i tre canali, già attivi per le altre tipologie di *vouchers*:

1. Procedura informatica attraverso il portale del sito www.inps.it, tramite i seguenti percorsi alternativi:
 - per i committenti muniti di PIN: *Servizi On Line - Lavoro Occasionale Accessorio - Committenti/Datori di Lavoro (accesso con PIN)*;
 - per i possessori di *vouchers* (accesso con codice fiscale e codice di controllo): *Servizi On Line - Lavoro Occasionale Accessorio - Attivazione voucher INPS*.

Nei menù delle relative aree dedicate sarà disponibile la nuova voce “Attivazione voucher INPS”. Tramite la nuova funzionalità sarà possibile inserire i dati delle prestazioni di lavoro, completi di dati anagrafici del prestatore, data inizio, data fine e luogo della prestazione e attivare i *vouchers* cartacei INPS associati alla prestazione indicata.

2. Contact Center INPS-INAIL al numero 803164 gratuito da telefono fisso, oppure da cellulare al n. 06164164, con tariffazione a carico dell'utenza chiamante.
3. Sede INPS.

3. RIVALUTAZIONE DEI LIMITI ECONOMICI

L'articolo 70, comma 1 del decreto legislativo 276/2003 stabilisce che i limiti economici stabiliti dalla norma siano «*annualmente rivalutati sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati intercorsa nell'anno precedente*». La rivalutazione però deve essere esplicitamente disposta e fino ad ora ciò non era mai avvenuto. Con la Circolare n. 28 del 26 febbraio 2014 l'INPS ha rivalutato per la prima volta l'importo massimo annuale che può essere percepito dai prestatori di lavoro accessorio e quello che può essere corrisposto dai committenti “imprenditori”.

Avendo appurato che la variazione ISTAT verificatasi «*tra il periodo gennaio 2012 – dicembre 2012 e il periodo gennaio 2013 – dicembre 2013*» è stata dell'1,10% stabilisce che i nuovi importi economici da prendere a riferimento per l'anno 2014 sono rideterminati come segue:

- 5.050 euro netti annuali come limite di compensi che possono essere

- percepiti dal lavoratore; tale importo netto corrisponde a 6.740 euro lordi;
- 2.020 euro netti annuali come limite di compensi che possono essere erogati dai committenti “imprenditori”; tale importo corrisponde a 2.690 euro lordi.

Si segnala che potrebbe essere aggiornato anche il limite dei 3.000 euro netti quale soglia stabilita per i lavoratori che percepiscono forme di sostegno al reddito. Il nuovo importo potrebbe essere fissato a 3.030 euro netti a cui corrisponde un tetto lordo di 4.040 euro.

Presumibilmente l'INPS non ha aggiornato anche questo importo perché la norma che ha confermato anche per il 2014 la possibilità per questa tipologia di lavoratori di percepire compensi da lavoro accessorio senza perdere il diritto alle prestazioni di sostegno, è la legge di conversione del decreto legge 150/2013 che si è sovrapposta alla circolare.

L'INPS informa che i nuovi importi per il 2014 saranno pubblicati all'indirizzo www.inps.it nella sezione “lavoro accessorio”.

LA LEGGE DI STABILITÀ PROROGA IL BONUS ENERGIA E L'AFFRANCAMENTO DELLE PLUSVALENZE DEI TERRENI

Bonus energia e affrancamento delle plusvalenze dei terreni agricoli e delle aree edificabili: la Legge di stabilità¹ proroga il primo e riapre i termini del secondo.

Premettendo che la disciplina relativa ai due istituti è quella che si è definita per “sedimentazione” nelle precedenti versioni², di seguito ci limitiamo a sintetizzarli riservandoci di trattarli in maniera completa e sistematica nelle prossime Guide Operative.

1. AFFRANCAMENTO DELLE PLUSVALENZE DEI TERRENI

Gli enti non commerciali hanno ancora una volta la possibilità di affrancare le plusvalenze assoggettate alle imposte sui redditi derivanti dalla vendita di terreni agricoli ed aree edificabili possedute nella sfera “istituzionale” rivalutandone il valore attraverso il versamento di un’imposta sostitutiva.

1.1 Immobili oggetto di rivalutazione

I terreni e le aree che possono essere rivalutati sono quelli posseduti alla data del 1° gennaio 2014.

Oltre ai terreni agricoli, per i quali raramente conviene rivalutare il valore dato che spesso la loro vendita non produce plusvalenza tassabile³ oppure genera imponibili di ammontare contenuto⁴, possono essere oggetto di

¹ L. 27.12.2013, n. 147, art. 1, c. 139.

² In entrambi i casi l’istituzione risale a diversi anni fa e negli anni si sono succedute proroghe e “riedizioni”.

³ In quanto sono stati acquisiti per successione o sono in possesso dell’ente da oltre un quinquennio.

⁴ È infatti difficile che il prezzo di vendita di un terreno agricolo posseduto da meno

rivalutazione le aree edificabili, la cui vendita è sempre presupposto per la realizzazione di plusvalenza imponibile.

Circa il concetto di area edificabile va tenuto presente che in forza di una norma di interpretazione autentica il terreno si considera edificabile a seguito dell'adozione da parte del comune dello strumento urbanistico generale, indipendentemente dall'approvazione da parte della regione e dall'adozione degli strumenti attuativi⁵. Va d'altra parte segnalato che tanto la prassi quanto la giurisprudenza concordano nel non considerare edificabili le aree contraddistinte da vincoli di inedificabilità derivanti dalla destinazione ad utilizzi meramente pubblicistici, come verde pubblico e attrezzature pubbliche, destinazioni che precludono ai privati forme di trasformazione del suolo riconducibile alla nozione tecnica di edificazione o che consentono solo interventi funzionali ad assicurare la fruizione pubblica degli spazi⁶. Diverso, invece il caso delle aree destinate a *standards* urbanistici: l'edificabilità "fiscale" non è esclusa dalla presenza di vincoli urbanistici che eventualmente incidono solo sul valore dell'area⁷.

In alcuni casi anche i fabbricati possono essere assimilati alle aree edificabili; si tratta di quelli che rientrano nei Piani di recupero e di quelli in costruzione.

Nel primo caso il Piano di recupero (da cui discende la possibilità di sviluppare, in termini di incremento, le cubature esistenti) deve prevedere la demolizione; secondo l'Amministrazione finanziaria in queste ipotesi l'oggetto della compravendita non sono i fabbricati, «*ma l'area su cui gli stessi insistono, riqualificata in relazione alla potenzialità edificatoria in corso di definizione*» (Ris. 395/E/2008).

Nel secondo caso occorre riferirsi al criterio indicato dall'articolo 2645, comma 6 del codice civile che individua il momento genetico del fabbricato nel completamento del rustico, cioè nel fabbricato allo stato grezzo, comprensivo dei tamponamenti esterni (muri perimetrali), di quelli divisorii tra le varie unità immobiliari e della copertura (tetto o lastrico solare)⁸.

1.2 Modalità di rivalutazione

L'adesione all'affrancamento è possibile entro il prossimo 30 giugno. Come per le precedenti versioni è richiesto che, entro tale termine:

- sia redatta una perizia giurata che valorizzi il terreno alla data del 1° gennaio 2014;
- sia versata l'imposta sostitutiva pari al 4% del valore di perizia, fatta sal-

di 5 anni sia molto differente dal suo prezzo di acquisto.

⁵ Cf art. 36, c. 2, D.L. 4.7.2006, conv. L. 4.8.2006, n. 248.

⁶ Cf Cass. Sent. 2272/1999, 7258/2001, 11741/2006, 24585/2006, 13917/2007; Ris. 17.10.1997, n. 209/E, 2.12.2008, n. 460/E.

⁷ Cf Cass. Sent. 19131/2007, 4498/2012.

⁸ Si veda la Ris. 23/E/2009.

va anche questa volta, la possibilità di effettuare il versamento in tre rate annuali di pari importo, con l'applicazione degli interessi nella misura del 3% annuo, da versare contestualmente all'imposta.

1.3 Rivalutazione di immobili già affrancati

Viene confermata l'opportunità, prevista dal decreto legge 70/2011: il contribuente che ha effettuato una precedente rideterminazione del valore dei medesimi beni può detrarre, dall'imposta dovuta per la nuova rivalutazione, l'importo relativo all'imposta sostitutiva già versata e, se il contribuente aveva optato per il versamento rateale dell'imposta, non è tenuto a versare le rate residue.

Con riferimento alla possibilità che il valore di un terreno a suo tempo rivalutato abbia subito un deprezzamento (eventualità piuttosto frequente data la situazione del mercato immobiliare) e nell'ipotesi che il contribuente non aderisca ad una nuova rideterminazione "al ribasso" del valore del bene, l'Amministrazione finanziaria⁹ ha precisato che il valore indicato nella perizia può assumere rilevanza nella determinazione della plusvalenza da assoggettare a tassazione a condizione che «*esso costituisca valore minimo di riferimento anche ai fini delle imposte di registro, ipotecarie e catastali*»¹⁰. In pratica «*qualora il contribuente intenda avvalersi del valore rideterminato deve necessariamente indicarlo nell'atto di cessione, anche se il corrispettivo è inferiore. In tal caso le imposte di registro, ipotecarie e catastali devono essere assolte sul valore di perizia indicato nell'atto di trasferimento*». In questo modo le imposte d'atto (registro, ipotecaria e catastale) vengono assolte sul valore di perizia, ma la rivalutazione resta efficace ai fini del calcolo della plusvalenza da cessione.

Nel caso in cui «*invece, nell'atto di trasferimento sia indicato un valore inferiore a quello rivalutato, si rendono applicabili le regole ordinarie di determinazione delle plusvalenze indicate nell'articolo 68 del TUIR, senza tener conto del valore rideterminato*». In pratica si ammette, nel caso di vendita di terreni oggetto di rivalutazione, il meccanismo del "prezzo-valore", ossia la possibilità di indicare nell'atto di trasferimento sia il prezzo di vendita, sia il valore del bene (questo meccanismo viene utilizzato in presenza di trasferimenti di fabbricati abitativi tra privati).

2. DETRAZIONE PER LA RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA DEGLI EDIFICI

Viene prorogato fino al 2015 il *bonus* energia, cioè la detrazione d'imposta che consente di recuperare dalle imposte sui redditi una parte dei co-

⁹ Cf Circ. 1/E/2013.

¹⁰ Si tratta di un'evoluzione rispetto alla posizione assunta in passato, in particolare con la Circ. 81/E/2002, che negava gli effetti della rivalutazione qualora il prezzo di vendita fosse inferiore al valore indicato nella perizia.

sti sostenuti per la riqualificazione energetica degli edifici, la cui applicazione avrebbe dovuto cessare con il 31 dicembre 2013.

Anche gli enti non commerciali possono usufruire della detrazione, indipendentemente dalla circostanza che gli immobili oggetto degli interventi afferiscano alla sfera istituzionale o a quella dell'attività commerciale eventualmente esercitata¹¹.

Va evidenziato, però, che il beneficio fiscale consiste nella detrazione dall'IRES degli oneri ammessi; perché sia di fatto utilizzabile, perciò, è necessario che la dichiarazione dei redditi dell'ente evidenzi un debito d'imposta derivante, indifferentemente, da qualunque categoria di reddito.

2.1 Interventi agevolati

Sono agevolati gli interventi effettuati su edifici, parti di edifici o unità immobiliari esistenti. Le spese possono riguardare tanto gli immobili posseduti (in proprietà o altro diritto reale), quanto gli immobili detenuti (in locazione o comodato, ad esempio); sono suddivisi in sei tipologie per ciascuna delle quali è stabilito un tetto massimo di detraibilità.

a) Riqualificazione globale dell'edificio

La normativa non specifica quali opere o impianti devono essere realizzati per raggiungere le prestazioni energetiche richieste. Gli interventi che rientrano in questa tipologia, infatti, sono definiti in funzione del risultato che gli stessi devono conseguire in termini di riduzione del fabbisogno annuo di energia primaria per la climatizzazione invernale dell'intero fabbricato. Pertanto, qualsiasi intervento, o insieme sistematico di interventi, che incida sulla prestazione energetica dell'edificio, realizzando la maggior efficienza energetica richiesta dalla normativa di riferimento, è ammesso al beneficio fiscale. Il costo massimo ammesso in deduzione è di 100.000 euro.

b) Involucro degli edifici

Rientrano in questa tipologia gli interventi riguardanti strutture opache verticali, strutture opache orizzontali (coperture e pavimenti), finestre comprensive di infissi. Il costo massimo ammesso in deduzione è di 60.000 euro.

c) Pannelli solari

Questa fattispecie riguarda i costi per l'installazione di pannelli solari per la produzione di acqua calda per usi domestici o industriali e per la copertura del fabbisogno di acqua calda in piscine, strutture sportive, case di ricovero e cura, istituti scolastici e università. Il tetto per la detraibilità è fissato a 60.000 euro.

¹¹ Cf D.M. 19.2.2007 e Circ. 36/E/2007.

d) Impianti di climatizzazione invernale

Si tratta degli interventi di sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con impianti dotati di caldaie a condensazione e contestuale messa a punto del sistema di distribuzione. Il costo massimo ammesso in deduzione è di 30.000 euro.

e) Impianti ad alta efficienza e geotermici

Gli interventi per la sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con pompe di calore ad alta efficienza e con impianti geotermici a bassa entalpia sono stati introdotti a decorrere dal 2008¹². Il costo massimo ammesso in deduzione è di 30.000 euro.

f) Scaldacqua a pompa di calore

Gli interventi di sostituzione di scaldacqua tradizionali con scaldacqua a pompa di calore dedicati alla produzione di acqua calda sanitaria sono stati introdotti a decorrere dal 2008¹³. Il costo massimo ammesso in deduzione è di 30.000 euro.

2.2 Misura e durata della detrazione

La proroga, come anticipato sopra, copre il periodo dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2015; la percentuale di detrazione è però differenziata: è ancora quella “potenziata” al 65% per l’anno 2014, mentre torna ad essere quella originaria del 55% per il 2015.

¹² Cf art. 1, c. 286, L. 244/2007.

¹³ Cf art. 1, c. 286, L. 244/2007.

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA SUGLI ENTI NON PROFIT

La crescente diffusione degli enti *non profit* nell'ultimo ventennio è la diretta conseguenza di un aumento costante dei bisogni sociali non più appagati da un sistema di *welfare* statale che, in controtendenza con la domanda, è nello stesso periodo addirittura arretrato a fronte di una richiesta crescente di interventi derivanti da bisogni sempre più differenziati e specifici.

In tale contesto il legislatore sembra aver voluto privilegiare il settore *non profit*, attribuendogli un ruolo fondamentale ed autonomo nel contesto della produzione di beni e di servizi, selezionando ed incentivando quegli enti che fossero in grado di garantire la maggiore efficacia ed efficienza, oltreché la trasparenza nel realizzare gli scopi prefissati.

Il quadro delineatosi, dunque, ha imposto la necessità di trasferire quote crescenti di potere e di responsabilità dallo Stato alla società e, in stretta relazione a tale rinnovato ruolo del terzo settore, il legislatore dedica ormai, da tempo, un'attenzione sempre crescente anche all'individuazione di strumenti e meccanismi capaci di assicurare alle organizzazioni un valido sostegno per lo svolgimento degli onerosi compiti loro affidati.

Tuttavia, a fronte di una produzione normativa di favore – soprattutto in ambito fiscale – il legislatore ha introdotto, quale contrappeso, molteplici interventi finalizzati al controllo degli enti *non profit*, i quali negli ultimi anni hanno visto aumentare in maniera esponenziale, e con un fine dichiarato, il controllo da parte degli enti vigilanti, proprio in ragione della concessione di consistenti agevolazioni fiscali e della destinazione diretta di una parte di risorse sia pubbliche sia private.

A tali esigenze deve ricondursi il costante accentuarsi dei controlli operati dagli organi preposti alla vigilanza degli enti di terzo settore che, a diverso titolo e con diverse competenze, cercano di assicurare che risorse sempre più scarse siano indirizzate solo verso quegli enti capaci di assicurarne il corretto utilizzo nel rispetto dei precetti posti dal legislatore.

* Esperto di legislazione degli enti *non profit*.

In relazione a tale ambito preme, in tale sede, soffermarsi sull'attività di controllo posta in essere dall'amministrazione finanziaria, con particolare richiamo ed analisi delle ultime Circolari annuali in materia di prevenzione e contrasto dell'evasione le quali hanno dedicato un intero paragrafo anche agli enti non commerciali.

1. IL RUOLO DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA NEL CONTROLLO DEGLI ENTI NON PROFIT

Perché tanti controlli sugli enti di terzo settore e qual è il fondamento giuridico posto a giustificazione dell'azione così determinata dell'amministrazione finanziaria?

Negli ultimi venticinque anni il legislatore è sistematicamente intervenuto per ampliare e regolare l'ambito di azione degli enti *non profit*, finalizzandone l'azione alla copertura degli spazi di *welfare* abbandonati dallo Stato, al sostegno più o meno marcato delle situazioni di difficoltà incontrate dai soggetti più deboli della società oppure allo sviluppo di ambiti ritenuti strategici ma privi delle adeguate risorse (ambiente, cultura, ricerca ecc.)

Non può leggersi diversamente il susseguirsi degli interventi normativi finalizzati, da un lato, all'individuazione ed alla legittimazione di specifici soggetti *non profit*¹ e, dall'altro, all'introduzione di mirati strumenti di sostegno finanziario per gli stessi².

Tuttavia la concessione di tali e tanti benefici fiscali ha richiesto anche la predisposizione di un energico apparato preposto alla verifica ed al controllo di tali enti. La destinazione di ingenti risorse pubbliche e private a tale comparto ha richiesto negli anni l'introduzione di un rigore sempre maggiore nei controlli sui soggetti operanti nel terzo settore ed sulla destinazione delle risorse loro affidate, affinché non venissero vanificati il disegno complessivo e gli sforzi messi in campo dal legislatore sociale.

Non è un caso che contestualmente all'incremento dell'attività di con-

¹ Si pensi alla produzione normativa dell'ultimo venticinquennio; indicativamente e senza presunzione di esaustività, alla L. 26.2.1987, n. 49 in materia di cooperazione allo sviluppo, alla L. 11.8.1991, n. 266 in materia di organizzazioni di volontariato, alla L. 8.11.1991, n. 381 in materia di cooperative sociali, al D.Lgs. 4.12.1997, n. 460 in materia di Onlus e enti non commerciali, alla L. 7.12.2000, n. 383 in materia di associazioni di promozione sociale, all'art. 90 della L. 27.12.2002, n. 289 che ha introdotto importanti novità in materia di associazioni e società sportive dilettantistiche, al D.L. 18.10.2012, n. 179, convertito con L. 17.12.2012, n. 221.

² È il caso di ricordare le numerose norme agevolative contenute nel D.P.R. 22.12.1986, n. 917 e le disposizioni specifiche quali l'art. 14 del D.L. 14.3.2005, n. 35 convertito con modificazioni dalla L. 14.5.2005, n. 80 e meglio conosciuto come legge "più dai meno versi" o la L. 23.12.2005, n. 266 il cui c. 337 dell'art. 1 ha introdotto la misura del cinque per mille, solo per citarne alcune.

trollo da parte dell'amministrazione finanziaria³ si siano anche affinati e potenziati gli strumenti per l'attuazione dei controlli con l'introduzione del Modello EAS⁴, che ha dato vita ad un enorme *database* contenente preziose informazioni sul mondo associativo sotto il profilo non solo fiscale; alla stessa logica risponde il mutamento della normativa regolante gli accessi ispettivi nelle sedi utilizzate dagli enti non commerciali e da quelli che godono dei benefici previsti dal D.Lgs. n. 460/1997⁵.

In particolare, in relazione all'ultima questione richiamata, l'articolo 8, comma 22, del decreto legge del 2 marzo 2012, n. 16, ha previsto la possibilità per l'amministrazione finanziaria di svolgere controlli nelle sedi delle associazioni *non profit* direttamente, senza autorizzazioni della Procura della Repubblica. La disposizione appena richiamata, modificando il primo comma dell'articolo 52 del D.P.R. n. 633/1972⁶, ha permesso di rafforzare e rendere più agevoli i controlli nei confronti degli enti non commerciali, e in particolare delle Onlus.

Sino ad oggi, infatti, per i funzionari dell'amministrazione finanziaria o della Guardia di Finanza la possibilità di effettuare ispezioni nei locali degli enti non commerciali era soggetta ad un'autorizzazione dell'autorità giudiziaria in mancanza della quale le verifiche risultavano nulle, così come tutti gli atti amministrativi conseguenti.

Tale rigida tutela derivava dal fatto che le sedi nelle quali le organizzazioni senza scopo di lucro svolgevano la propria attività istituzionale erano assimilate alle abitazioni private e, pertanto, soggette alla normativa sulla privacy. Il decreto legge è intervenuto a modificare tale impostazione, uniformando i locali degli enti non commerciali in generale, e delle Onlus, a quelli destinati all'esercizio di attività commerciali, agricole, artistiche o professionali, presso i quali l'accesso può essere effettuato dai funzionari della Guardia Finanza o dell'amministrazione finanziaria, previa la sola autorizzazione del responsabile dei rispettivi uffici.

³ Basti dare uno sguardo alle ultime cinque circolari annuali dell'amministrazione finanziaria sui controlli, che dedicano un ampio spazio anche alla descrizione delle attività di controllo nei confronti delle realtà *non profit*.

⁴ Il Modello EAS è stato introdotto dall'art. 30, cc. 1, 2, 3 e 3-*bis*, del D.L. 29.11.2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla L. 28.1.2009, n. 2. Si tratta di una comunicazione all'Agenzia delle entrate di elementi importanti caratterizzanti gli enti associativi per verificarne l'effettiva corrispondenza ai requisiti necessari per potersi identificare come tale. L'introduzione del Modello EAS ha determinato una sorta di censimento degli enti associativi: coinvolge infatti migliaia di soggetti che vanno dalle associazioni culturali a quelle sportive, dai circoli ricreativi agli enti di volontariato.

⁵ D.L. 2.3.2012, n. 16, convertito con modificazioni dalla L. 26.4.2012, n. 44.

⁶ Lo stesso comma viene, altresì, richiamato anche dall'art. 32 del D.P.R. n. 600/1973.

2. L'AGENZIA DELLE ENTRATE E L'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE E CONTRASTO DELINQUENTE NELLE CIRCOLARI ANNUALI

Se si volesse evidenziare l'attenzione esponenziale che l'amministrazione finanziaria ha dedicato agli enti non commerciali basterebbe scorrere le Circolari annuali sulla prevenzione e il contrasto all'evasione degli ultimi sei anni.

In tal caso si noterebbe come nella Circolare n. 6/E/2008 le Onlus siano richiamate un paio di volte in maniera quasi distratta mentre non è presente per nulla il richiamo ad una qualche verifica sugli enti non commerciali in genere.

La situazione muta in maniera sostanziale a partire dal 2009 e ciò, invero, non è un caso. Nella Circolare n. 13/E/2009 l'amministrazione finanziaria dedica un intero paragrafo agli enti non commerciali, evidenziando come l'attività di controllo su tale tipologia di soggetti rivesta "una rilevanza superiore rispetto al passato". Non bisogna dimenticare che l'articolo 30 del decreto legge n. 185/2008 aveva appena introdotto il modello EAS con il quale si era dichiarata in maniera assai evidente l'esigenza di censire sistematicamente l'ampia platea di soggetti riconducibili nel *genus* degli enti c.d. di "terzo settore".

La Circolare del 2009 pone, di fatto, le premesse per quello che nei successivi anni si è rivelato essere un controllo pianificato e complessivo del comparto degli enti *non profit* con il fine dichiarato di scoprire gli enti che attraverso l'utilizzo di qualifiche fiscali privilegiate abusassero o avessero abusato dei regimi agevolativi loro concessi.

Gli strumenti individuati per lo svolgimento di tale compito sono stati la "pianificazione del numero dei controlli", "la preventiva individuazione delle situazioni a rischio", "l'utilizzo degli strumenti informativi (banca dati Onlus, Registri gestiti dagli enti territoriali, internet, informazioni desumibili dalla pubblicità diffusa etc.)".

È stata, altresì, identificata come non secondaria l'attività di verifica formale e sostanziale riferibile ai requisiti tipici ed obbligatori degli enti non commerciali, e delle Onlus in particolare (democraticità della struttura, partecipazione alla vita associativa, non distribuzione di utili, rispetto dei vincoli devolutivi ecc.).

La successiva Circolare n. 20/E/2010 ha evidenziato come le finalità prefissate nel 2009, abbiano assunto, ad un solo anno di distanza, una "rilevanza strategica" da cui attendersi "rilevanti risultati", in termini sia repressivi (evasione pregressa recuperata) che preventivi (assottigliamento della platea in parola, con la fuoriuscita da essa dei soggetti privi dei requisiti di appartenenza).

La Circolare evidenziava infatti che proprio a tal fine, e per la prima volta, "il *budget* di produzione" avrebbe contemplato esplicitamente "una quota di verifiche e di accertamenti" destinati a tali soggetti puntualizzando la necessità di dare sistematicità e costanza alla vigilanza su tale comparto.

L'attività di monitoraggio posta in essere con il modello EAS trova dunque un utilizzo immediato nella necessità di un incrocio dei dati per l'individuazione delle situazioni a rischio e, tuttavia, viene posta l'esigenza di non trascurare il controllo di quegli enti che non siano tenuti alla compilazione del modello.

Specifiche menzioni sono poi riservate alle Onlus, per le quali le Direzioni regionali risultano essere in una posizione privilegiata per il controllo, detenendo l'omonima Anagrafe nella quale tali soggetti devono essere obbligatoriamente iscritti⁷.

La Circolare n. 21/E/2011 sottolinea nuovamente la rilevanza strategica dell'attività di controllo degli enti che fruiscano di regimi agevolativi, ritenendo che da tale azione possano ottenersi risultati assai significativi sia in termini di recupero dell'evasione pregressa sia in termini di dissuasione, determinando cioè l'uscita dal regime agevolativo di soggetti che siano privi dei previsti requisiti di forma e sostanza.

La Circolare contempla un apposito paragrafo rivolto agli enti associativi evidenziando l'importanza che l'analisi sia operata con un'attenta valutazione degli indici di rischio al fine di svolgere una selezione mirata capace di dare massima efficacia all'azione di controllo. Uno specifico paragrafo è assegnato anche al controllo delle Onlus, con particolare attenzione alle Organizzazioni di Volontariato (OdV) iscritte nei registri territoriali al fine di intercettare specifici profili di rischio circa lo svolgimento di attività produttive e commerciali non marginali, come indicate nel decreto del 25 maggio 1995.

Con l'introduzione dell'articolo 30, comma 5, del decreto legge n. 185/2008, infatti, per le OdV che abbiano svolto attività commerciali al di fuori di quelle previste dal citato decreto ministeriale è previsto il recupero delle agevolazioni fiscali indebitamente fruite e il disconoscimento della qualifica di Onlus di diritto, oltre alla comunicazione alla struttura regionale o provinciale competente per i controlli previsti dalla citata legge n. 266 del 1991. Viene, altresì, evidenziata l'importanza di ottenere le informazioni necessarie anche attraverso specifiche richieste ai soggetti pubblici titolari dei differenti Albi/Registri.

Infine, un paragrafo specifico è dedicato alle cooperative sociali, per le quali viene richiesta un'attività di verifica e controllo più incisiva rispetto al passato, facilitata anche dalla sottoscrizione di un apposito accordo di collaborazione tra l'Amministrazione finanziaria e il Ministero dello Sviluppo Economico finalizzata allo scambio di informazioni per una tempestiva verifica del rispetto dei requisiti di mutualità previsti dagli articoli 2511 e seguenti del codice civile.

La Circolare n. 18/E/2012 apre il paragrafo dedicato ai controlli degli enti non commerciali illustrando i risultati positivi generati da una pianificazione distinta ed organica dei controlli su tale comparto.

⁷ Fatta salva la categoria delle c.d. ONLUS di diritto di cui al c. 8, art. 10 del D.Lgs. n. 460/1997.

Viene ribadita l'importanza dell'analisi del rischio di abuso dei regimi agevolativi da eseguirsi con la massima cura ed utilizzando tutte le informazioni a disposizione sia dell'amministrazione finanziaria sia derivanti da altre fonti esterne pubbliche e private. Ribadita anche l'importanza del controllo sulle Onlus, con particolare attenzione a quelle c.d di diritto, in relazione a quanto già evidenziato sulle c.d. attività commerciali e produttive marginali e alle cooperative sociali con riferimento alla loro iscrizione nell'apposito albo nazionale e all'effettivo rispetto dei requisiti mutualistici.

2.1 La Circolare n. 25/E/2013

La recente Circolare n. 25/E dell'Agenzia delle entrate mostra dalle sue prime righe la volontà dell'amministrazione finanziaria di approfondire l'analisi del comparto degli enti non commerciali, delle Onlus ed in genere degli enti che fruiscono di regimi agevolativi e/o singole agevolazioni. Ciò in virtù degli importanti risultati conseguiti nell'ultimo triennio anche attraverso le importanti "comunicazioni di servizio" che la stessa Agenzia, con il fine di perfezionare le proprie modalità di controllo, trasmette agli Uffici territoriali.

La prima categoria di soggetti indicata, quella più ampia, è ricondotta a quella degli "enti non commerciali". In tale contesto si ritiene utile far notare l'insistenza con la quale nella Circolare ci si sofferma sull'importanza delle attività "di analisi e di selezione" che devono essere condotte in modo da diversificare la platea dei soggetti da sottoporre al controllo e seguendo le istruzioni operative fornite sia con la specifica metodologia di controllo in materia di enti associativi che con le "comunicazioni di servizio" dirette ad evidenziare le molteplici attività potenzialmente a rischio nel settore⁸. La selezione dei soggetti da sottoporre al controllo insomma richiede una sempre maggiore acquisizione di informazioni ed una conoscenza del mondo associativo locale, ponendo particolare attenzione alle diverse forme di attività potenzialmente a rischio presenti in ciascuna realtà territoriale.

In relazione a ciò la Circolare evidenzia la presenza di un recente applicativo informatico denominato *Terzo settore* il quale consentirebbe «*di effettuare la mappatura di tutti i soggetti appartenenti al mondo del non profit presenti nel territorio di competenza ed individuare gli enti per i quali risultano elementi di rischio dall'incrocio dei parametri, reddituali e non, considerati da detto applicativo*»⁹.

⁸ La Circolare richiama alcune specifiche attività ritenute a rischio quali la «*sommministrazione di alimenti e bevande da parte di ristoranti, bar, pub, birrerie, ecc., mascherati da associazioni culturali o soggetti affiliati ad associazioni di promozione sociale; l'attività spettacolistica da parte di discoteche e locali di intrattenimento in genere, svolta da associazioni e circoli privati, che, in realtà, sono aperti al pubblico; l'organizzazione di viaggi e soggiorni turistici da parte di fittizi circoli culturali*».

⁹ La Circolare poi rimanda per gli approfondimenti in materia a delle «*Comunicazioni di servizio n. 11 e n. 40 del 2013*».

Ci si riferisce con tutta probabilità ad applicativi informatici che l'Agenzia delle entrate ha realizzato nel tempo e che consentono l'individuazione dei soggetti a maggior rischio evasivo, all'interno di una platea di soggetti predeterminata, attraverso l'incrocio dei dati e la costruzione di relazioni tra gli elementi informativi. Il presidio di questo settore, tra l'altro, è stato molto agevolato dal censimento degli enti associativi, realizzato mediante le comunicazioni telematiche previste dall'articolo 30 del decreto legge n. 185 del 2008.

In ambito Onlus, la Circolare si sofferma sull'esigenza di tutelare la fede pubblica di coloro che si rivolgono a questi soggetti particolarmente visibili e connotati di una forte valenza solidaristica. In tale contesto l'attenzione deve essere rivolta ad indagare sulle specifiche attività poste in essere dalla Onlus al fine di verificarne l'effettiva riconducibilità alla normativa di settore.

Ruolo preventivo di controllo affidato, dunque, alle Direzioni regionali che nell'analisi degli statuti, se pur correttamente redatti, dovranno valutare se vi siano elementi di rischio da segnalare alle strutture territoriali le quali, successivamente, potranno in essere i controlli di tipo sostanziale.

Specifico richiamo anche alle Onlus di diritto, evidenziando che l'attività di controllo si soffermerà sulle cooperative sociali e le OdV. Per le prime, i controlli saranno effettuati anche in relazione alla verifica della loro iscrizione nella sezione dell'Albo nazionale delle società cooperative, attraverso il collegamento con le Camere di commercio e con gli elenchi trasmessi alle Direzioni regionali. Per le seconde, iscritte nei registri tenuti dalle Regioni e/o dalle Province, i relativi dati dovranno essere chiesti all'ente territoriale di competenza finalizzando l'attività di controllo all'intercettazione degli specifici profili di rischio circa lo svolgimento di vere e proprie attività commerciali, non rientranti nei limiti previsti dal decreto ministeriale 25 maggio 1995.

Anche nell'ambito dell'attività di controllo nei confronti delle Onlus, la Circolare raccomanda alle Direzioni regionali di instaurare forme di collaborazione con gli enti territoriali tramite specifici protocolli d'intesa aventi ad oggetto lo scambio di informazioni relative alle organizzazioni di volontariato e l'analisi congiunta delle criticità nel comparto, al fine di intraprendere le azioni di rispettiva competenza dirette a migliorare la proficuità dei controlli.

3. CONCLUSIONI

La Circolare n. 25/E/2013 si inserisce senza soluzione di continuità nel solco già tracciato dalle precedenti Circolari annuali in materia di prevenzione e contrasto all'evasione, le quali hanno individuato con intensità crescente gli enti del terzo settore tra le categorie di contribuenti da monitorare attentamente e costantemente.

L'analisi svolta attraverso l'accostamento delle ultime Circolari ha reso facilmente misurabile l'incremento dei controlli fiscali e l'affinamento delle

modalità di controllo nei confronti degli enti *non profit*, verso i quali l'amministrazione finanziaria ha rivolto la propria attenzione sia in termini di repressione delle casistiche di evasione e/o elusione sia in termini di prevenzione, scoraggiando l'accesso a tale comparto di coloro che sotto la veste dell'ente non commerciale ritengano, di fatto, di poter svolgere attività commerciali ordinarie o di coloro che attraverso l'assunzione della qualifica Onlus ritengano di potersi avvantaggiare delle relevantissime agevolazioni fiscali riservate a tale figura, in disprezzo dei rigidi vincoli previsti per tali soggetti.

A fronte di un'attività di controllo sempre più penetrante dell'amministrazione finanziaria, ma anche degli altri soggetti istituzionali, a diverso titolo, addetti al controllo degli enti *non profit* (regioni, province, ministeri ecc.)¹⁰ devono forse spendersi alcune brevi parole per stimolare i numerosi enti operanti nel comparto del terzo settore ad indirizzare un maggiore sforzo per realizzare azioni di verifica e di controllo in almeno tre ambiti rilevanti.

Il primo, è la necessità di una attenta e preliminare analisi del soggetto giuridico allestito per il fine da perseguire e cioè la verifica dell'appropriatezza sia della veste giuridica scelta che della eventuale qualifica assunta in relazione al fine da realizzare ed alle modalità con le quali quel fine si vuole raggiungere.

Il secondo, è l'attenzione alle prescrizioni formali derivanti dalle rigide disposizioni previste per gli enti agevolati e il rispetto, altresì, delle disposizioni e dei vincoli anche nella sostanza. Si ricordi che in tale ambito, per dirlo con un'espressione esemplificativa, "la forma fa sostanza".

In tale contesto rientra l'importanza della scrupolosa predisposizione e tenuta di tutta la documentazione riguardante l'ente. L'opportunità di predisporre e conservare la documentazione sociale non deve trovare l'unica ragione nell'obbligo derivante dalla legge (o a volte dalle prassi introdotte dagli organi vigilanti) ma, prima ancora, deve scaturire da una valutazione di opportunità operata dalla stessa organizzazione. Pertanto, la corretta tenuta della documentazione deve divenire prima di tutto un'esigenza interna e successivamente essere di garanzia per l'ente stesso che attraverso essa potrà dimostrare, all'occorrenza, le corrette modalità con le quali ha operato nella gestione interna ed esterna.

Il terzo ambito da monitorare è l'attenzione costante alla sostenibilità dell'azione posta in essere, la quale permette di presentarsi ai propri sostenitori, ma ancor di più ai propri utenti, come un soggetto affidabile sul quale poter contare nel lungo periodo.

¹⁰ Si pensi, a titolo esemplificativo, al controllo delle Regioni e delle province in relazione ad Albi e registri di competenza, alla personalità giuridica, agli accreditamenti ecc. o, ancora, al ruolo dei Ministeri in materia di Albi e Registri (ONG, Cooperative sociali), cinque per mille ecc.

DOCUMENTAZIONE

GLI STUDI DEL NOTARIATO

Per gentile concessione del *Consiglio Nazionale del Notariato* la Rivista pubblica gli *studi* che interessano le attività e i beni degli enti ecclesiastici.

La diffusione della conoscenza di tali *studi* favorisce la corretta impostazione degli atti giuridici per i quali è richiesto o è opportuno l'intervento di un notaio; inoltre permette una corretta impostazione delle operazioni e dei relativi atti giuridici sin dal momento iniziale.

Va anche considerato che alcuni istituti giuridici sono modificati o integrati più dalla riflessione dottrinale che da una nuova norma positiva.

Il Direttore Responsabile

LA LICENZA DELLA SANTA SEDE PER L'ALIENAZIONE DI UN BENE CULTURALE DI PROPRIETÀ DI UN ENTE ECCLESIASTICO CIVILMENTE RICONOSCIUTO

Quesito civilistico n. 487-2012/C*

Si chiede se una Chiesa di proprietà di una parrocchia, non più destinata al pubblico culto, sottoposta al vincolo storico ed artistico, ed il cui valore è al di sotto di 30.000,00 mila euro, possa essere venduta, fermo restando le autorizzazioni richieste in base alla legge italiana e al codice di diritto canonico, senza la Licenza della Santa sede.

Al fine di rispondere al quesito posto sulla necessità della licenza della Santa Sede per l'ipotesi di trasferimento di un bene culturale di proprietà di una parrocchia, appare necessario in primo luogo soffermarsi sulla disciplina che in generale attiene alla circolazione dei beni immobili di proprietà di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti.

Come noto, i beni cd. ecclesiastici sono sottoposti sia alle norme di diritto comune, per ciò che concerne la loro circolazione e sia, a ragione della loro natura, assoggettati alla disciplina speciale di diritto canonico¹.

* Pubblicato in *Consiglio Nazionale del Notariato, Studi e Materiali* n. 4/2013.

¹ Si rinvia alla legge 25 marzo 1985, n.121; più precisamente l'art. 7, comma quinto, sancisce che «l'amministrazione dei beni appartenenti agli enti ecclesiastici è soggetta ai controlli previsti dal diritto canonico»; l'art. 18 dispone che: «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». Per il diritto canonico si rinvia al *Codex Iuris* del 1983. In dottrina per maggiori approfondimenti: P. PICCOLI, *La rappresentanza negli enti ecclesiastici*, in *Riv. not.*, 2000, pp. 21 ss; A. FUCILLO, *Diritto ecclesiastico e attività notarile*, Torino, 2000; M. COSTANZA, *Beni culturali e beni di enti ecclesiastici: un regime unitario*, in *Vita not.*, 2001, pp. 74 ss; G. LIGUORI, *Autorizzazione governativa e alienazione di un beneficio parrocchiale* Studio n. 1182 del C.N.N., approvato dalla Commissione studi il 23.7.1996; a S. CREMA, *Questioni in tema di attività negoziale degli enti ecclesiastici*, in *Riv. Not.*, 2001, p. 1305; G. FERRARI, *Enti religiosi e riflessi sull'attività notarile*, in *Gazzetta Notarile*, 2006; A. FUCILLO, *La circolazione dei beni immobili culturali ecclesiastici tra diritto pattizio e*

In particolare, riguardo l'alienazione dei beni che costituiscono patrimonio stabile degli enti ecclesiastici il canone 1291 *codex juris canonici* prevede la necessità di una licenza – ossia di un'autorizzazione – rilasciata per iscritto da parte dell'autorità ecclesiastica competente qualora il loro valore superi la somma minima determinata dalla Conferenza Episcopale Italiana².

Secondo questo canone «*per alienare validamente i beni che costituiscono per legittima assegnazione il patrimonio stabile di una persona giuridica pubblica, e il cui valore ecceda la somma fissata dal diritto, si richiede la licenza dell'autorità competente*».

L'autorità ecclesiastica competente a concedere la *licentia* di cui al canone 1291 è determinata in relazione alle persone giuridiche e al valore del bene oggetto di alienazione.

I presupposti per individuare l'autorità competente al rilascio della *licentia* sono espressi nel canone 1292, pertanto, limitando l'indagine solo agli atti di alienazione, al fine di individuare la competenza al rilascio della licenza occorre applicare i seguenti criteri:

- quello oggettivo del valore dell'operazione economica;
- quello soggettivo dell'ente che pone in essere l'atto.

Riguardo il dato oggettivo la somma è stata fissata in base al rinvio contenuto nel suddetto canone alle delibere della Conferenza Episcopale Italiana.

Più precisamente la delibera CEI del 27 marzo 1999, n. 20³ così pre-

diritto speciale, in *Quaderni della Fondazione di Notariato*, 2011 ; NOTIZIARIO DELLA CONFERENZA EPISCOPALE, *Istruzioni in materia amministrativa (2005)*, in www.chiesa-cattolica.it.

² È opportuno precisare che l'alienazione di un bene (mobile o immobile) è diversamente disciplinato dal Codice di Diritto Canonico in relazione al fatto che - caso I - appartenga al cosiddetto "patrimonio stabile" e sia di valore superiore alla somma minima determinata dalla Conferenza Episcopale Italiana (can. 1291) o sia ex voto o cosa preziosa per arte o storia (can. 638 e can. 1292), oppure - caso II - non appartenga al "patrimonio stabile" o sia di valore inferiore alla somma minima determinata dalla Conferenza Episcopale Italiana. Nel caso II è richiesto il permesso scritto dell'Ordinario solo se il bene appartiene agli enti soggetti al Vescovo diocesano e, ai sensi del Decreto di cui al can. 1281, queste alienazioni sono inserite tra gli atti di amministrazione straordinaria. Sempre nel caso II se il bene appartiene a un istituto di vita consacrata e ad una Società di vita apostolica occorre solo osservare quanto determinato dai propri statuti ai sensi del can. 638, § 3, prima parte. Circa la distinzione tra alienazioni e atti peggiorativi del patrimonio stabile (cann. 1291 e 1295) e gli atti di amministrazione straordinaria (can. 638 e can. 1281) si veda il capitolo V dell'Istruzione in materia amministrativa del 2005 della Conferenza Episcopale Italiana. Per ulteriori approfondimenti sull'attività negoziale degli enti ecclesiastici si rinvia a S. CREMA, *Questioni in tema di attività negoziale degli enti ecclesiastici*, in *Riv. Not.*, 2001, p. 1305.

³ Più precisamente occorre fare riferimento alle delibere emanate dalla CEI. L'ultima delibera in tema è la Delibera n. 20, 27.3.1999 (NCEI 1999, 3/92) la quale sostituisce il testo promulgato il 6.9.1984, in NCEI 1984, 8/205 e il testo promulgato il

vede: «*La somma minima e la somma massima per determinare le competenze di cui al can. 1292, parte prima del codice di diritto canonico è, rispettivamente, di cinquecento milioni e di due miliardi. Dal 1° gennaio 2000 le predette somme saranno, rispettivamente, di duecentocinquantamila euro e di un milione di euro*».

Dunque, in caso di alienazione di un bene (mobile o immobile) appartenente al patrimonio stabile se il valore è compreso tra 250.000 e 1.000.000 euro, l'autorità competente (indicazioni si possono trarre dal canone 1292) al rilascio della *licentia* è determinata nel modo seguente⁴ :

1. per le persone soggette al Vescovo diocesano (ad esempio Capitoli, Parrocchie, Chiese, Seminari, Associazioni pubbliche di fedeli, Istituti per il sostentamento del clero, Fondazioni di culto) è richiesta la licenza del Vescovo diocesano con il consenso del Consiglio per gli affari economici, del Collegio dei consultori e di coloro che abbiano un interesse giuridicamente tutelato sul bene;
2. per le persone giuridiche non soggette al Vescovo diocesano (ad esempio Associazioni e Fondazioni erette dalla Santa Sede o dalla CEI, nonché Istituti di vita consacrata e Società di vita apostolica) l'autorità competente a concedere la *licentia* è determinata dai propri statuti;
3. se l'alienazione ha ad oggetto beni il cui valore eccede la somma massima stabilita dalla delibera CEI, oppure ha ad oggetto *ex voto* donati alla Chiesa, o preziosi di valore artistico, è inoltre richiesta la *licentia* della Santa Sede⁵.

Infine, qualora il bene che si intende alienare appartiene all'ente diocesano o ad un'altra persona giuridica amministrata dal Vescovo diocesano non è richiesta alcuna licenza (salvo che il valore del bene superi la somma massima stabilita dalla delibera CEI poiché il can. 1292 prescrive la licenza della Santa Sede) ma il Vescovo deve ottenere il consenso del Consiglio per gli affari economici, del Collegio dei consultori nonché di coloro che abbiano un interesse giuridicamente tutelato sul bene.

Premesse queste indicazioni, nel caso in esame, troveranno applicazione sia le disposizioni di cui al codice dei beni culturali (D.Lgs. 22.1.2004,

21.9.1990, in NCEI 1990, 8/204.

⁴ Dall'esame delle norme di diritto canonico emerge che per l'alienazione dei beni del patrimonio stabile di valore inferiore alla somma minima stabilita dalla CEI non è prevista alcuna autorizzazione canonica. Tuttavia la necessità di una licenza potrebbe essere prevista da altre fonti normative quali, ad esempio, il decreto generale del Vescovo ai sensi del can. 1281, § 2, o le norme statutarie della persona giuridica (ad esempio in caso di fondazioni di culto, associazioni pubbliche di fedeli, istituti di vita consacrata, società di vita apostolica).

⁵ Inoltre è richiesto anche il parere della Conferenza Episcopale Italiana, per le alienazioni dei beni degli Istituti Diocesani per il Sostentamento del Clero di valore tre volte superiore alla somma massima stabilita dalla CEI (ossia, tre milioni di euro) ai sensi dell'art. 36, L. 20.5.1985, n. 222, *Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi*.

n. 42) e sia quelle contenute nel codice di diritto canonico e sopra analizzate, inclusa quindi la licenza della Santa Sede, come prevista dal canone 1292 cit.

Tale soluzione, a parere di chi scrive, appare essere preferibile; tuttavia la stessa non è esente da dubbi.

Il secondo paragrafo del canone 1292, come detto, prescrive la licenza della Santa Sede qualora oggetto di trasferimento sia una *res pretiosis artis vel historiae causa*⁶ ossia “letteralmente” quando oggetto di trasferimento sia una cosa di interesse artistico o storico.

L’interrogativo che si pone è il seguente: nell’ipotesi di un bene di proprietà di un ente ecclesiastico, laddove questo sia culturale per lo Stato italiano (e quindi in caso di trasferimento troverà applicazione la relativa disciplina di cui al codice dei beni culturali) dovrà essere richiesta *tout court* la licenza della Santa Sede oppure questa ultima dovrà essere richiesta solo qualora quel bene culturale rivesta anche un interesse storico artistico in base all’ordinamento della Chiesa (ossia il bene oggetto del trasferimento sia un bene culturale per lo Stato italiano e sia una *res pretiosis artis vel historiae causa* per la Chiesa).

Il dubbio si pone in quanto il codice canonico non fornisce una definizione dei beni ecclesiastici che assumono valore storico ed artistico per la Chiesa⁷, limitandosi unicamente a predisporre una disciplina finalizzata ad assicurare controlli rigorosi al fine di evitare un depauperamento del patrimonio ecclesiastico.

Il problema⁸, quindi, è quello di stabilire che cosa si intenda per *res preziosa artis vel historia*, più precisamente se questo concetto coincida

⁶ Per maggiore completezza appare preferibile trascrivere il testo in latino del secondo paragrafo del can. 1292, che così dispone. «*si tamen agatur de rebus quarum valor summam maximam excedit, vel de rebus ex voto Ecclesiae donatis, vel de rebus pretiosis artis vel historiae causa, ad validitatem alienationis requiritur insuper licentia Sanctae Sedis*». Inoltre considerato che nella versione italiana del codice canonico (*Codice di diritto canonico*, Testo ufficiale e versione italiana, seconda edizione, Roma 1984) *de rebus* è stato tradotto con “oggetti preziosi per il loro valore artistico o storico” potrebbe porsi il dubbio sul significato che tale termine assume. Ci si interroga cioè se tale termine sia limitato solo alle cose mobili o comprenda anche le cose immobili. In tal senso si rinvia al parere del 23.7.2007 (prot. N. 20071479) in materia di *beni culturali ecclesiastici (canone 1292 p. 2)*, che il Prefetto della Congregazione per il Clero, Card. C. HUMMES, ha trasmesso al Presidente della Conferenza Episcopale.

⁷ Ad esempio il can. 1283 utilizza l’espressione beni culturali, ma non offre elementi per identificare questi beni rinviando non a criteri documentali ma a criteri metagiuridici. In tal senso v. G. MELEGARI, *Beni culturali di interesse religioso*, cit. p. 13 ss. Esiste tuttavia incertezza circa il significato da attribuire alle categorie utilizzate dal legislatore canonico.

⁸ La questione, concernente il significato dell’espressione “*res pretiosae artis vel historiae causa*” e l’individuazione dell’autorità competente a rilasciare la licenza per l’alienazione dei predetti beni, è stata oggetto di un attento esame da parte degli or-

con il concetto di bene culturale, per l'ordinamento italiano, oppure se i due concetti, in quanto appartenenti ad ordinamenti diversi, siano distinti ed autonomi.

Da una parte, si potrebbe sostenere che il codice di diritto canonico prescriva la licenza della Santa Sede per le cose d'interesse storico artistico rinviando all'ordinamento italiano per l'accertamento dell'esistenza del valore storico/artistico sulla cosa.

Ne consegue, aderendo a tale conclusione, che qualora oggetto di trasferimento sia un bene culturale per lo Stato Italiano, occorrerebbe sempre richiedere la licenza della Santa Sede, in quanto tale bene per la Chiesa è una *res preziosa artis vel historia*⁹.

Tuttavia questa interpretazione non è pacifica¹⁰.

Infatti si potrebbe anche sostenere che spetti alla Chiesa valutare quando una cosa, di sua proprietà, assuma nell'ordinamento canonico un interesse storico e/o artistico tale da rendere doverosa la richiesta della licenza della Santa Sede.

A sostegno di quest'interpretazione si osserva come la categoria di *res preziosa artis vel historia* abbia una valenza solo per l'ordinamento canonico, in quanto è utilizzata al fine di predisporre un controllo più rigoroso in caso di alienazione di un bene di proprietà della Chiesa, evitando che il patrimonio storico artistico degli enti ecclesiastici venga disperso¹¹.

Tale incertezza interpretativa è stata anche evidenziata dagli organi della Chiesa, i quali dopo avere osservato come nell'attuale legislazione canonica, in materia di beni ecclesiastici culturali, vi sia un silenzio normativo,

gani della Chiesa. In tal senso si rinvia alla lettera della CEI del 3.9.2007 inviata a tutti i membri della Conferenza Episcopale Italiana, prot. N. 567/07 con allegato il parere del 23.7.2007 (prot. N. 20071479) in materia di beni culturali ecclesiastici (can. 1292 § 2), che il Prefetto della Congregazione per il Clero, Card. C. HUMMES, ha trasmesso al Presidente della Conferenza Episcopale. Inoltre si rinvia anche alla nota del 143/05/UPG del 21 giugno 2005 redatta dall'Avv. L. LACROCE in tema di *Res pretiosae e beni culturali nella normativa canonica*.

⁹ Sotto tale profilo si potrebbe osservare come la Chiesa sia competente ad identificare i beni che fanno parte del patrimonio sacro, ma il valore storico e artistico di un bene sarebbe rimesso alla valutazione dello Stato italiano.

¹⁰ Ved. P. PICCOLI, *La rappresentanza negli enti ecclesiastici*, cit., p.35, laddove sottolinea come «*maggiori conseguenze produce la previsione (canone 1292, § 2) della necessità della licentia della Santa Sede per alienazione dei beni o di oggetti preziosi di interesse storico- artistico. In tal caso, riguardando la norme anche beni immobili e universalità di mobili, per l'alienazione degli stessi è indispensabile la licentia del Vescovo diocesano, il parere favorevole del Consiglio per gli affari economici e del Collegio dei consultori, insieme alla specifica licentia della Santa Sede*».

¹¹ Cf *Codice dei beni culturali di interesse religioso*, a cura M.V. MISSIROLI, Milano, 1993. Si sottolinea come la licenza della Santa Sede sia un atto interno volto a controllare lo svolgimento dell'attività negoziale da parte della Chiesa.

riferibile all'individuazione dell'Autorità competente e alle procedure per riconoscere la qualifica di "preziosità" di beni, mobili o immobili, ecclesiastici, hanno così concluso: *«alla luce di quanto sopra esposto e tenuto conto della normativa canonica vigente, sarebbe opportuna una precisazione autentica, la quale stabilisca che i Dicasteri, competenti a concedere l'autorizzazione ad alienare beni ecclesiastici, hanno il diritto-dovere di individuare, d'intesa con la Pontificia Commissione per i Beni Culturali della Chiesa, la preziosità di tali beni arti vel historiae causa e decidere sulla loro alienabilità. Ed a complemento di tale precisazione, sarebbe necessario dettare una previsione normativa che statuisca l'obbligo di tutti gli enti ecclesiastici a predisporre l'inventario dei loro beni che potrebbero rientrare in questa categoria, secondo direttive date dalle Conferenze Episcopali le quali dovrebbero, altresì, essere onerate a riferire alla Pontificia Commissione per i Beni Culturali della Chiesa sulla legislazione civile in materia vigente nel loro territorio. Tuttavia, in attesa della menzionata precisazione e per adottare nel frattempo una procedura tuzioristica per risolvere i casi in esame, a fronte della legge canonica e della legge civile, dovrebbe valere la regola secondo la quale "l'ultima decisione sulla possibilità di alienare un bene culturale ecclesiastico competerebbe al Dicastero, al quale sia stato richiesto di autorizzarne l'alienazione, con l'obbligo per il Dicastero di interpellare la Pontificia Commissione per i Beni Culturali della Chiesa concernenti la sua eventuale alienazione"»*¹².

Cristina Lomonaco

¹² Il parere del 23.7.2007 (prot. N. 20071479) in materia di beni culturali ecclesiastici (canone 1292 § 2), che il Prefetto della Congregazione per il Clero, Card. C. HUMMES, ha trasmesso al Presidente della Conferenza Episcopale. Inoltre FUCCILLO, *Diritto ecclesiastico cit.*, Torino, 2000, p. 151, il quale evidenzia come, premesso l'aspetto problematico concernente l'individuazione dei beni culturali appartenenti alla Chiesa – di non facile soluzione in quanto la Chiesa non usa strumenti giuridici idonei a conoscere la natura del bene – appare opportuno *«accertarsi, presso le autorità canoniche competenti, che lo stesso non venga considerato d'interesse storico ed artistico da parte ecclesiastica, nel qual caso necessiterà la licenza della Santa Sede, la cui mancanza renderebbe il negozio compiuto annullabile per il diritto civile»*.