

Principali apporti della recente Istruzione CEI*

Mons. Mauro Rivella

1. Introduzione

Il 1° settembre 2005 è stata pubblicata l'*Istruzione in materia amministrativa (2005)* [= IMA] della Conferenza Episcopale Italiana [= CEI], approvata dalla 54^a Assemblea generale dei vescovi (Roma, 30-31 maggio 2005)¹. Dopo aver tratteggiato per sommi capi la natura e i contenuti del documento, mi soffermerò su alcune questioni di carattere più propriamente dottrinale, al fine di verificare quale contributo possa offrire un testo di marcata indole pratica, quale è l'IMA, agli studiosi della disciplina giuridica.

L'*Istruzione* del 2005 costituisce l'edizione aggiornata di un documento che vide per la prima volta la luce nel 1992² per rispondere a un obiettivo concreto: dotare gli amministratori degli enti ecclesiastici – in primo luogo i vescovi, gli economisti e i responsabili degli uffici amministrativi diocesani, i parroci e i membri dei consigli per gli affari economici – di un *vademecum* ragionato della normativa patrimoniale e amministrativa, utile per districare l'aggrovigliata matassa degli adempimenti a cui sono tenuti sul duplice versante canonico e civile, tenendo anche conto della speciale disciplina italiana di matrice concordataria. In sé considerata, l'esigenza non era nuova: a essa avevano già inteso rispondere, nel periodo immediatamente successivo alla sottoscrizione degli Accordi lateranensi, alcune istruzioni pubblicate dalle Congregazioni vaticane nel 1929-30³, ma era stata sollecitata dalla fortunata

¹ «Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana», 2005 pp. 325-427. Tra le presentazioni generali, segnaliamo: M. VISIOLI, *La nuova Istruzione in materia amministrativa della Conferenza Episcopale Italiana*, «Quaderni di diritto ecclesiale», 19 (2006) pp. 185-210; C. REDAELLI, *La nuova Istruzione in materia amministrativa della CEI*, «L'amico del clero», 87 (2006) pp. 383-397; M. RIVELLA, *La nuova Istruzione in materia amministrativa della Conferenza Episcopale Italiana*, in *La vita consacrata nella Chiesa*, a cura del GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO, Milano 2006, pp. 299-306 [Quaderni della Mendola, n. 14]; ID., *L'Istruzione in materia amministrativa 2005 della Conferenza Episcopale Italiana*, «Ius Ecclesiae», 18 (2006) pp. 187-197; J. MIÑAMBRES, *Evoluzione nella prassi amministrativa della Chiesa in Italia: dalla «Istruzione in materia amministrativa» del 1992 a quella del 2005*, *ibid.*, p. 199-216.

² Pubblicata il 1° aprile 1992 nel «Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana», 1992 pp. 57-143, era stata approvata dalla 32^a Assemblea generale dei vescovi (Roma, 14-18 maggio 1990).

³ S.C. CONCILIO, *Litterae circulares ad omnes Ordinarios Italiae. De administratione bonorum beneficialium et ecclesiasticorum ad normam iuris canonici et Pacti inter Apostolicam Sedem et Regnum Italiae concordati*, 20 giugno 1929, in V. DEL GIUDICE, *Codice delle leggi ecclesiastiche*, Milano 1952, pp. 1030-1042; *Istruzioni circa le chiese ed altri enti di culto*, 25 giugno 1930, *IBID.*, pp. 1065-1070; S.C. RELIGIOSI, *Ai rev.mi Superiori degli ordini regolari e degli istituti ed associazioni con o senza voti, di diritto pontificio. Per l'applicazione dell'art. 29, lettera b), del Concordato tra la Santa Sede e il regno d'Italia, relativo al riconoscimento della personalità giuridica delle associazioni religiose*, 6 febbraio 1930, *IBID.*, pp. 1055-1060.

coincidenza della promulgazione del nuovo codice di diritto canonico (1983) e della firma degli Accordi di Villa Madama (1984), che avevano radicalmente ridisegnato le pattuizioni del 1929 relative alla materia patrimoniale, ponendo fine al regime beneficiale e al supplemento di congrua, sostituiti dal nuovo sistema di sostentamento del clero. Con i pronunciamenti del 1929-30, l'*Istruzione* del 1992 condivideva l'obiettivo di offrire un'interpretazione tendenzialmente univoca della normativa pattizia, per promuoverne l'applicazione omogenea fra le diocesi italiane, anche in vista di un comportamento condiviso e collaborativo della parte ecclesiastica nei confronti degli organi della pubblica amministrazione chiamati a operare nel settore. A ciò va aggiunta l'indole didattica del testo: pur non costituendo in senso proprio un manuale per l'insegnamento, l'articolazione dei contenuti intendeva favorire l'utilizzazione come sussidio per la trattazione della materia dei beni temporali ecclesiastici nei corsi di diritto canonico, e soprattutto come traccia per la formazione specialistica degli operatori del settore, sia ecclesiastici, generalmente provvisti di un buon corredo di nozioni canoniche ma privi dei rudimenti del diritto civile e dell'economia, sia laici, tendenzialmente meglio preparati in tali ambiti ma più carenti sul fronte del diritto canonico.

Pur in assenza di innovazioni normative di rilevanza paragonabile a quelle intervenute nella penultima decade del secolo passato, il tempo trascorso ha convinto della convenienza di porre mano a una nuova edizione dell'*Istruzione*, per recepire i mutamenti nella disciplina e nel contempo per correggere alcune sviste e puntualizzare talune questioni, così da rendere il documento pienamente fruibile anche negli anni a venire. Ne è risultato un testo che non si discosta nell'impianto dall'edizione precedente, per quanto non manchino alcune variazioni di un certo rilievo. Si è mantenuta la suddivisione in capitoli e numeri, ma si è separata dalla trattazione relativa all'ente diocesi quella riferita all'istituto diocesano per il sostentamento del clero, per sottolineare che si tratta di una persona giuridica autonoma e distinta. I capitoli sono così diventati undici⁴. In appendice sono stati inseriti quattro allegati, due già presenti nell'edizione del 1992⁵ e due nuovi⁶.

Tenendo conto del carattere del documento e dei rilievi formulati all'edizione precedente, si è badato a evitare il più possibile la commistione di elementi normativi e di interpretazioni dottrinali, limitando il ricorso al congiuntivo esortativo e ai toni parenetici. Anche le citazioni dirette di note della CEI di carattere pastorale sono più sobrie, ritenendo ormai conclusa la prima fase di assimilazione di alcune novità introdotte in seguito alla revisione concordataria. D'altra parte, non si è rinunciato a

⁴ Essi trattano rispettivamente: I. le fonti del diritto amministrativo-patrimoniale; II. gli enti e i beni ecclesiastici; III. la potestà esecutiva del Vescovo diocesano nell'amministrazione dei beni ecclesiastici; IV. le fonti di sovvenzione della Chiesa; V. l'amministrazione ordinaria e straordinaria; VI. l'ente diocesi; VII. l'istituto diocesano per il sostentamento del clero; VIII. l'ente parrocchia; IX. i luoghi di culto; X. le associazioni di fedeli; XI. le fondazioni.

⁵ Si tratta dell'allegato A, relativo alla classificazione degli enti ecclesiastici ai fini del riconoscimento civile, e dell'allegato B, che contiene la tabella dei controlli canonici sugli atti di straordinaria amministrazione.

⁶ È stata aggiunta la bozza del decreto del Vescovo diocesano che definisce gli atti di amministrazione straordinaria per gli enti a lui soggetti (allegato C) e il modello di attestazione circa le norme statutarie dell'ente parrocchia (allegato D).

trattare in maniera più diffusa alcuni argomenti, come avviene nel capitolo sulla parrocchia e in quello sulle associazioni, pur consapevoli che ciò può avere indotto a qualche ripetizione. Si è inteso così rendere agevole la fruizione episodica o settoriale del documento, a vantaggio del lettore occasionale, interessato per ragioni pratiche o didattiche ad approfondire un solo tema. Alla medesima logica risponde la predisposizione, fortemente voluta anche dai vescovi, dell'indice analitico.

2. La nota formale

Accolta con sostanziale favore dagli operatori pastorali e divenuta punto di riferimento per i tecnici del settore, l'*Istruzione* del 1992 ha destato qualche perplessità in taluni cultori della disciplina canonica, preoccupati soprattutto di puntualizzare il tenore formale del documento e la sua forza vincolante. L'attenzione si è concentrata sulla pertinenza della titolazione, chiedendosi cioè se il testo disponga dei requisiti di un'*istruzione*, ai sensi del can. 34, § 1, *cic*⁷, e in ogni caso se e quali delle affermazioni in essa contenute abbiano forza vincolante.

A ben vedere, la risposta alla prima questione non può che essere negativa: per un verso, la conferenza episcopale è titolare di potestà esecutiva, e quindi sarebbe legittimata a pubblicare "istruzioni", solo in ordine ad alcune delle materie trattate nel documento⁸; per l'altro, e in modo più generale, i temi affrontati dall'*Istruzione* toccano potenzialmente l'intera materia patrimoniale e amministrativa che attiene alle Chiese particolari, compendiandone la normativa a prescindere dalla caratterizzazione delle fonti, ora canoniche, ora civili, ora concordatarie, da cui essa promana. A ciò si deve aggiungere che l'*Istruzione*, attesa la sua indole pratica e didattica, si rivolge a una platea che non si esaurisce con i funzionari dell'amministrazione ecclesiastica, cui spetta mandare a esecuzione le leggi. Alla base della scelta che ispirò la titolazione nel 1992, e che non è parso ragionevole variare in occasione della nuova edizione del testo, sta essenzialmente la continuità ideale fra il documento e le istruzioni del 1929-30 sopra ricordate, testi che, pur provenendo da soggetti diversi e rispecchiando un'altra sistematica giuridica⁹, intendevano perseguire obiettivi non sostanzialmente dissimili da quelli attuali. Si deve peraltro notare che l'*Istruzione* non aspira a rivendicare spazi di autorevolezza né si attribuisce un carattere obbligante che non le compete: pur trattandosi di un documento approvato

⁷ «Le istruzioni, che propriamente rendono chiare le disposizioni delle leggi e sviluppano e determinano i procedimenti nell'eseguirle, sono date a uso di quelli il cui compito è curare che le leggi siano mandate ad esecuzione e li obbligano nell'esecuzione stessa delle leggi; le pubblicano legittimamente, entro i limiti della loro competenza, coloro che godono della potestà esecutiva».

⁸ Cf. can. 455, § 1, *cic*, secondo l'interpretazione autentica datane il 14 maggio 1985, in AAS 77 (1985) p. 771.

⁹ Il codice canonico del 1917 non menziona le *istruzioni*. Esse appaiono tuttavia nel *motu proprio* di Benedetto XV *Cum iuris canonici* del 15 settembre 1917. Durante la revisione codiciale, l'approfondimento della natura delle istruzioni fu oggetto di ampia discussione nella sessione del Gruppo di studio *De normis generalibus* del 25-30 gennaio 1971. I consultori, dopo avere rimarcato che il canone allora proposto non menzionava i *sudditi* fra i destinatari di tali provvedimenti, si concentrarono sul fatto che, nella vigenza del codice del 1917, alcune istruzioni – fra tutte si citò la *Provida Mater Ecclesia*, pubblicata dalla S. Congregazione per la disciplina del sacramenti il 15 agosto 1936 – contenessero norme derogatorie alla legislazione. In merito, si osservò che, più che al *nome* del documento, è opportuno badare al *tipo* di approvazione di cui esso dispone. Uno dei consultori propose che il senso del termine *istruzione* fosse fissato in maniera coerente con quello dei diritti civili: cf. «Communicationes», 20 (1988) pp. 100-103; cf. anche F.J. URRUTIA, *Les normes générales*, Paris 1994, pp. 113-114.

dall'Assemblea generale dei vescovi, le affermazioni in esso contenute mantengono il valore formale e la nota vincolante che avevano nelle fonti da cui sono desunte. Ciò è espressamente ribadito dal rimando, contenuto nel decreto di promulgazione, all'art. 18 dello statuto della CEI, che esorta ciascun vescovo ad attenersi alle deliberazioni non giuridicamente vincolanti prese dall'Assemblea generale «in vista dell'unità e del bene comune, a meno che ragioni di speciale rilievo ne dissuadano, a suo giudizio, l'adozione nella propria diocesi»¹⁰.

3. *Non solo norme civili...*

Vorrei richiamare l'attenzione su un aspetto che concerne direttamente le *Norme sugli enti e i beni ecclesiastici*, punto di forza e base normativa dell'IMA. È noto che esse, approvate con il Protocollo tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede firmato a Roma il 15 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 20 maggio 1985, n. 206, hanno ottenuto efficacia non solo nell'ordinamento civile con la legge 20 maggio 1985, n. 222, ma anche in quello canonico con il decreto del Segretario di Stato del 3 giugno 1985. Per quanto l'IMA faccia la scelta pratica di citarle sempre, per brevità, come “legge n. 222/1985”, al n. 3 essa ricorda che tali norme concordatarie hanno nello stesso tempo efficacia civile e valore di legge canonica particolare per la Chiesa in Italia: si tratta, cioè, di vero e proprio “diritto canonico”, cioè di legislazione particolare – emanata in questo caso al massimo livello – che non solo richiede di essere diligentemente osservata, ma fa anche parte a pieno titolo del *corpus normativo* vigente. Forse su questo aspetto la dottrina non si è soffermata a sufficienza. In più occasioni, infatti, è stato rilevato in maniera positiva come in soli sei mesi la Commissione paritetica prevista all'art. 7, n. 6, dell'Accordo del 18 febbraio 1984 sia riuscita a conseguire il delicato obiettivo di formulare una nuova disciplina concernente la materia degli enti e dei beni ecclesiastici e la revisione degli impegni finanziari dello Stato e degli interventi del medesimo nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici. La maggioranza degli studiosi oggi ritiene che su questi temi – vuoi in ordine al riconoscimento civile degli enti ecclesiastici vuoi in rapporto ai meccanismi di finanziamento della Chiesa cattolica – le soluzioni adottate vent'anni orsono si siano rivelate globalmente soddisfacenti per entrambe le parti. A mio modo di vedere, invece, i canonisti non sempre prestano adeguata attenzione al fatto che dette *Norme* appartengono pienamente anche al diritto canonico, non applicandosi al caso neppure la cosiddetta *canonizzazione* della legge civile, di cui al can. 22 cic, che ha luogo quando il diritto canonico rimanda alle leggi civili, accogliendole così come si presentano in tale ordinamento. Il punto è di notevole rilevanza anche teorica: infatti, se in prospettiva pratica è evidente la convenienza di poter disporre di una normativa definita in via convenzionale fra Stato e Chiesa per trattare in maniera univoca la medesima materia, tanto più che in ambito amministrativo e patrimoniale la Chiesa generalmente non

¹⁰ È stato rilevato con meraviglia (cf. VISIOLI, *La nuova Istruzione in materia amministrativa...*, cit., p. 198) che la pubblicazione dell'*Istruzione 2005*, a differenza di quella del 1992, è accompagnata da un decreto di promulgazione. L'osservazione è pertinente: in effetti, la dottrina è concorde nel ritenere che le istruzioni, a differenza dei decreti generali esecutivi, di cui al can. 31, § 2, non necessitano di promulgazione, essendo sufficiente la loro pubblicazione, così che gli interessati possano prenderne conoscenza (cf. V. DE PAOLIS, *Il libro I del Codice: norme generali*, in *Il diritto nel mistero della Chiesa*, a cura del GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO, vol. I, Roma 1995³, p. 318).

dispone oggi di efficaci strumenti impositivi e coattivi, dal punto di vista concettuale è interessante notare come sia concretamente possibile configurare una normativa a un tempo civile e canonica davvero efficace. Ciò rispecchia l'indole eminentemente pratica del diritto e induce a riconoscere la sterilità di talune prospettazioni esasperatamente "teologiche" del diritto canonico. In secondo luogo, e ancora in prospettiva dottrinale, è suggestivo considerare come in questo caso il percorso pattizio abbia consentito di perseguire soluzioni convincenti nella linea del decentramento amministrativo, applicando correttamente il principio di sussidiarietà e delineando un diritto particolare che meglio si adatta alle concrete circostanze storico-culturali della Chiesa in Italia: si pensi al deciso superamento del sistema beneficiale (assai più marcato di quella linea di tendenza indicata dai documenti del Vaticano II, in particolare in PO 20, e ribadita dal can. 1272 cic) e alla compiuta configurazione del nuovo sistema di sostentamento del clero (cf. can. 1274, § 1, cic). Sono convinto che un'attenta rivisitazione del tema potrebbe offrire ulteriori spunti per approfondire, a partire dalla prassi e dall'effettiva applicazione delle norme canoniche, la dibattuta questione della natura e del ruolo delle conferenze episcopali, verificando quali siano gli ambiti operativi che la legge e la prassi amministrativa conseguente attribuiscono oggi alla CEI e quanto abbiano inciso in questo ambito le norme di derivazione concordataria¹¹.

4. Le novità dell'IMA¹²

Che un testo, per quanto di carattere pratico, abbia bisogno di aggiornamenti, è cosa ovvia. Di ciò fu facile profeta l'allora mons. Nicora, in una delle prime presentazioni dell'*Istruzione* del 1992¹³. È stata anzitutto la parte concernente gli adempimenti fiscali a cui sono tenuti gli enti ecclesiastici (cf. nn. 76-82) a subire un repentino e inarrestabile invecchiamento, atteso il carattere assai mutevole di tali disposizioni. In linea generale, occorre comunque notare che tra la prima e la seconda edizione dell'*Istruzione* sono trascorsi ben tredici anni: se le novità sono, tutto sommato, contenute, è perché – come abbiamo già osservato – la presente stagione non si caratterizza per spiccate innovazioni in materia patrimoniale e amministrativa tanto nell'area del diritto canonico quanto in quella del diritto ecclesiastico.

Due sono gli ambiti trattati nell'IMA nei quali si sono registrati gli spunti di maggiore novità. Il primo concerne il riconoscimento civile degli enti ecclesiastici e fa tesoro delle conclusioni raggiunte il 24 febbraio 1997 dalla Commissione paritetica italo-vaticana istituita al fine di ricercare un'amichevole

¹¹ Al tema è dedicato il mio intervento *La CEI come ente ecclesiastico*, tenuto a Roma il 25 novembre 2005 nel corso del convegno "Vent'anni di applicazione e di esperienza della legge 20 maggio 1985, n. 222", di prossima pubblicazione. Cf. anche, più in generale, G. FELICIANI, *Prospettive di sviluppo del diritto particolare ad opera delle Conferenze episcopali*, in *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, Padova 2000, vol. II, pp. 897-909.

¹² Ho elencato nel dettaglio le innovazioni dell'edizione 2005 rispetto al testo del 1992 in *L'Istruzione in materia amministrativa 2005...*, cit., pp. 192-196.

¹³ «È un primo tentativo di ordinare, in vista di una prassi consapevole e omogenea, una materia di per sé vasta e complessa; nulla vieta – anzi, sarà molto probabile – che l'*Istruzione* possa avere nel tempo una seconda edizione, che metta a frutto anche i rilievi e gli indirizzi che nasceranno dall'esperienza della sua prima applicazione»: *L'Istruzione in materia amministrativa della C.E.I.*, «L'amico del clero», 74 (1992) p. 172.

soluzione di alcune controversie in ordine all'interpretazione delle *Norme* del 1985¹⁴. In buona sostanza, nei primi anni di applicazione della rinnovata normativa di derivazione pattizia gli organi amministrativi italiani, forti anche di alcuni pronunciamenti del Consiglio di Stato, avevano in più occasioni subordinato il riconoscimento civile di enti ecclesiastici al possesso di requisiti propri delle persone giuridiche espresse nell'ordinamento italiano (esibizione in forma di atto pubblico dello statuto dell'ente; assoggettamento delle norme statutarie ad approvazione; obbligo generale di conferire rilievo alla dotazione patrimoniale dell'ente). La Commissione paritetica ha autorevolmente chiarito che «non sono applicabili agli enti ecclesiastici le norme dettate dal codice civile in tema di costituzione, struttura, amministrazione ed estinzione delle persone giuridiche private. Non può dunque richiedersi ad essi, ad esempio, la costituzione per atto pubblico, il possesso in ogni caso dello statuto, né la conformità del medesimo, ove l'ente ne sia dotato, alle prescrizioni riguardanti le persone giuridiche private»¹⁵. Si è così precisato che il riconoscimento civile di un ente ecclesiastico non equivale alla sua «rifondazione», ma consiste, come appare ovvio in una corretta logica pattizia, nell'attribuire all'ente medesimo, così come configurato nel sistema canonico e alle condizioni stabilite dalla legge, la personalità giuridica civile.

La seconda rilevante novità intercorsa nel periodo di applicazione dell'*Istruzione* del 1992 esula dall'ambito concordatario, ma è gravida di conseguenze anche per gli enti ecclesiastici. Si tratta del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, che, riordinando il regime fiscale degli enti non commerciali, ha introdotto la tipologia dell'*organizzazione non lucrativa di utilità sociale* (ONLUS), nella quale rientrano enti e associazioni che, a specifiche condizioni, perseguono in via esclusiva finalità di solidarietà sociale in determinati ambiti di attività e che, per queste ragioni, godono di consistenti agevolazioni fiscali. Se, da una parte, gli enti ecclesiastici non possono essere considerati *tout court* ONLUS, è stato chiarito che essi, pur mantenendo la loro peculiare identità, se effettivamente svolgono le attività contemplate nel decreto legislativo n. 460/1997, possono costituire «rami» di attività ONLUS, dotati di proprio regolamento e assoggettati a un distinto regime contabile. In questo modo resta impregiudicata la specificità degli enti ecclesiastici secondo la caratterizzazione loro assicurata in forma pattizia e nel contempo essi non subiscono quella discriminazione, sanzionata anche dall'art. 20 della Costituzione italiana, che avrebbe luogo nel caso in cui il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto impedissero loro di svolgere, alle stesse condizioni delle altre persone giuridiche private, alcune attività o per tale ragione li assoggettassero a gravami fiscali¹⁶. La soluzione è interessante anche perché permette di cogliere la necessità non solo di salvaguardare, in rapporto agli enti e alle istituzioni della Chiesa cattolica, le garanzie loro accordate dalle norme concordatarie in forza della specificità che li caratterizza, ma anche l'opportunità di assicurare ai medesimi, senza invocare privilegi, adeguati margini operativi in base al diritto comune.

¹⁴ Il documento conclusivo e la relazione della Commissione, nonché lo Scambio di note verbali 10 aprile/30 aprile 1997 tra la Santa Sede e l'Italia sono state pubblicate in AAS 90 (1998) pp. 697-709 e nel «Supplemento ordinario» n. 210 alla «Gazzetta Ufficiale» n. 241 del 15 ottobre 1997.

¹⁵ «Supplemento ordinario» n. 210 alla «Gazzetta Ufficiale» n. 241 del 15 ottobre 1997, p. 262.

¹⁶ In riferimento agli enti ecclesiastici, una soluzione analoga a quella individuata per le ONLUS è stata recentemente adottata nel decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155, recante la disciplina dell'impresa sociale.

Per quanto concerne poi le innovazioni dell'IMA legate a una più attenta considerazione della disciplina codiciale, deve segnalarsi al n. 53 la più accurata definizione del concetto di *patrimonio stabile* della persona giuridica, rettificando quando affermato al n. 46 dell'*Istruzione* del 1992, dove si diceva che «in genere si considerano “patrimonio stabile” i beni (...) comunque pervenuti all'ente stesso, a meno che l'autore della liberalità abbia stabilito diversamente». Ora si afferma invece che devono ricomprendersi nel patrimonio stabile i beni «pervenuti all'ente stesso, se l'autore della liberalità ha così stabilito». Merita inoltre di essere segnalata l'omissione della previsione – precedentemente formulata al n. 63 – del carattere suppletorio del decreto generale del Vescovo diocesano circa gli atti di straordinaria amministrazione di cui al can. 1281, § 2, cic, qualora gli statuti degli istituti di vita consacrata e delle società di vita apostolica di diritto diocesano, nonché dei monasteri *sui iuris*, di cui al can. 615 cic, tacciano in merito. Lo stesso vale per l'applicabilità a tali fattispecie della delibera CEI n. 38 sulle locazioni¹⁷.

5. La disciplina sulle associazioni di fedeli

Anche il capitolo decimo, dedicato alle associazioni di fedeli, è stato oggetto di un'accurata riconsiderazione. In primo luogo, con maggiore fedeltà al dato codiciale, le associazioni sono state distinte in private e pubbliche, omettendo la menzione delle «associazioni private di fedeli senza alcun riconoscimento formale da parte dell'autorità ecclesiastica», contenuta al n. 110 dell'*Istruzione* del 1992. In secondo luogo, si è specificato nel dettaglio l'ambito dei poteri dell'autorità ecclesiastica sulle associazioni pubbliche aventi carattere locale e sulle associazioni private che, ai sensi dell'art. 10, comma 2, delle *Norme*, non possono essere riconosciute come enti ecclesiastici bensì come persone giuridiche private (n. 146). Esse, infatti, restano in tutto regolate dalle leggi civili, «salvi la competenza dell'autorità ecclesiastica circa la loro attività di religione o di culto e i poteri della medesima in ordine agli organi statutari».

Il n. 151, dedicato alle confraternite, richiama sinteticamente la possibilità di dare corso al procedimento amministrativo di accertamento del fine esclusivo o prevalente di culto, con il conseguente pieno assoggettamento all'autorità ecclesiastica, per le confraternite esistenti al 7 giugno 1929 ancora disciplinate dal diritto comune. La fattispecie, per quanto residuale, merita di essere segnalata, perché,

¹⁷ «Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana», 1990 p. 206. Nella *Tabella dei controlli canonici sugli atti di straordinaria amministrazione* riportata come allegato B, nella prima riga della colonna concernente gli istituti diocesani per il sostentamento del clero, occorre sostituire la dizione «nessuna autorizzazione» con il seguente testo, che riprende il primo asterisco della lett. b dell'art. 11 dello statuto-tipo, come modificato con delibera approvata dalla 45^a Assemblea generale della CEI (in «Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana», 1999 pp. 98-99): «licenza dell'ordinario diocesano per i soli beni immobili di valore superiore a quello minimo determinato dal Vescovo diocesano in forza del can. 1281, § 2». Occorre inoltre precisare che i riferimenti all'istituto diocesano per il sostentamento del clero contenuti nel facsimile del *Decreto di determinazione degli atti di straordinaria amministrazione per le persone giuridiche soggette al Vescovo diocesano*, riportato come allegato C, sono da intendere in senso esemplificativo: il decreto vescovile, emanato in forza del can. 1281, § 2, cic, ha infatti efficacia solo nei confronti delle persone giuridiche prive di statuti o i cui statuti tacciono in materia di atti di straordinaria amministrazione, cosa che non avviene per gli istituti diocesani. Quali siano per loro gli atti di straordinaria amministrazione è infatti determinato dall'art. 11 dello statuto-tipo.

in base a un accordo intercorso fra la CEI e la Direzione Centrale degli affari dei culti del Ministero dell'interno, la procedura di accertamento si realizza secondo le modalità indicate nella circolare del Comitato CEI per gli enti e i beni ecclesiastici 1° marzo 1999, n. 28¹⁸, che contempla la verifica della documentazione, prima della consegna alla Prefettura competente, da parte del Comitato per gli enti e i beni ecclesiastici, che la restituisce alla diocesi unitamente a una "lettera di riconsegna". Questa forma di collaborazione, garantendo l'adeguatezza della documentazione raccolta dagli enti, ha di fatto semplificato l'*iter* amministrativo, assicurando il sollecito e positivo disbrigo delle pratiche. Ben diversa, purtroppo, è la situazione delle *cessioni e ripartizioni*, previste dall'art. 27 del Concordato lateranense e dagli artt. 6, 7 e 8 della legge 27 maggio 1929, n. 848, e ancora formalmente possibili ai sensi dell'art. 73 delle *Norme*. Tali disposizioni prevedono tra l'altro la consegna all'autorità ecclesiastica delle chiese appartenenti agli enti ecclesiastici soppressi in forza delle leggi eversive del sec. XIX e il rilascio della "congrua parte" degli edifici dei conventi soppressi in base alle medesime leggi e passati nella disponibilità di comuni e province, per adibirli a rettoria delle chiese annesse. Anche in quest'ambito la strada dell'accordo procedurale fra le parti parrebbe l'unica percorribile per risolvere situazioni ingarbugliate e dirimere contenziosi che si trascinano nel tempo.

6. *La materia dei beni culturali ecclesiastici*

Il lettore accorto non può non notare con meraviglia il pressoché totale silenzio dell'IMA sul tema dei *beni culturali ecclesiastici*. In effetti, di essi si fa menzione solo laddove si rammenta che l'alienazione di beni culturali di proprietà di enti ecclesiastici è soggetta all'autorizzazione del ministero competente (n. 73) e in rapporto alla questione, importante ma assai puntuale, della visita a pagamento delle chiese (n. 129).

È noto, infatti, che la tematica dei beni culturali ecclesiastici costituisce uno degli ambiti di maggiore innovazione degli Accordi di Villa Madama e che la previsione di opportune disposizioni concordate fra le parti per armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso in ordine alla salvaguardia, alla valorizzazione e al godimento dei beni culturali d'interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche, contenuta nell'art. 12, n. 1, dell'Accordo del 1984, ha condotto a un'intesa di carattere generale, firmata il 13 settembre 1996 e sostituita da un nuovo testo sottoscritto il 26 gennaio 2005, e a una concernente gli archivi e le biblioteche, firmata il 18 aprile 2000. D'altra parte, gli operatori nel campo amministrativo ben conoscono la complessità degli adempimenti a cui sono tenuti non solo nel caso di alienazione di immobili di proprietà ecclesiastica, ma anche in occasione di lavori di manutenzione straordinaria sui medesimi, a causa degli obblighi introdotti dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*). Trattandosi di una materia delicata e probabilmente non ancora sufficientemente sedimentata e tenendo conto del carattere inevitabilmente sintetico dell'IMA, è parso opportuno evitare di approfondire queste tematiche in tale sede, pur nella consapevolezza della necessità di adeguati interventi in materia della

¹⁸ Il testo è scaricabile dal sito Internet www.chiesacattolica.it/giuridico.

parte ecclesiastica¹⁹. È questo uno dei casi in cui le strutture della CEI potranno rendersi presenti secondo altre modalità, del resto già ampiamente sperimentate nel corso degli anni: le comunicazioni epistolari del Segretario Generale ai Vescovi, utili soprattutto per far conoscere in tempi rapidi le novità legislative e amministrative che più direttamente interessano gli enti ecclesiastici, e le circolari del Comitato per gli enti e i beni ecclesiastici, organo tecnico che ha tra le sue finalità l'elaborazione di indirizzi e orientamenti su tematiche legislative e amministrative nuove o di interesse comune. Del resto, è noto che l'aggiornamento dell'IMA è stato compiuto dai membri del Comitato ricorrendo anche ai materiali delle circolari da esso elaborate nel corso degli anni. Toccherà ancora al Comitato far sì che l'IMA sia integrata da contributi puntuali, che potranno eventualmente dare occasione a nuove circolari, affiancandosi a essa e chiarendola ed esplicitandola a seconda delle necessità.

¹⁹ Sono due i testi normativi in materia di beni culturali ecclesiastici pubblicati dalla CEI: le *Norme per la tutela e la conservazione del patrimonio storico-artistico della Chiesa in Italia*, 14 giugno 1974 (in «Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana», 1974 pp. 107-117), e il documento *I beni culturali della Chiesa in Italia. Orientamenti*, 9 dicembre 1992 (*ibid.*, pp. 310-336).